

№ 9 (61)
2019

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Право есть
искусство добра
и справедливости

*Jus est ars
boni et aequi*

В номере

Выпуск КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

27

В. В. Комарова

Институт муниципальных услуг:
памяти Владимира Ивановича Фадеева

ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

69

Г. Д. Садовникова

Народное представительство и местное
самоуправление — две научные страсти
профессора В. И. Фадеева

123

В. В. Невинский

Некоторые вопросы легитимации публичной власти
в России в условиях «цифровизации» общества
(к развитию взглядов профессора В. И. Фадеева)

153

А. М. Осавелюк

Нравственный выбор выдающегося ученого:
о творчестве В. И. Фадеева

176

С. В. Нарутто

В. И. Фадеев о роли местного
самоуправления в демократическом
устройстве государства и общества



№ 9 (61)
2019

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Выпуск
КОНСТИТУЦИОННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Издается с 2014 года
Выходит один раз в месяц

Председатель редакционного совета:

БЛАЖЕЕВ Виктор Владимирович — ректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства, кандидат юридических наук, доцент.

Заместитель председателя редакционного совета:

ГРАЧЕВА Елена Юрьевна — первый проректор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заведующий кафедрой финансового права, доктор юридических наук, профессор.

Главный редактор:

ШПАКОВСКИЙ Юрий Григорьевич — профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Члены редакционного совета:

АФНАСЬЕВ Сергей Федорович — заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор.

БЕЗВЕРХОВ Артур Геннадьевич — декан юридического факультета Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, доктор юридических наук, профессор.

БИРЮКОВ Павел Николаевич — заведующий кафедрой международного и евразийского права Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

БУКАЛЕРОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук, профессор.

ВОЛКОВ Геннадий Александрович — профессор кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук.

ВОСКОБИТОВА Лидия Алексеевна — заведующий кафедрой уголовно-процессуального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ДЮФЛО Ален — эксперт-практик международного класса в области права, основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» (г. Лион, Франция), преподаватель Университета Лион III имени Жана Мулена.

ЕГОРОВА Мария Александровна — профессор кафедры конкурентного права, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

ЕРШОВА Инна Владимировна — заведующий кафедрой предпринимательского и корпоративного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЕФИМОВА Людмила Георгиевна — заведующий кафедрой банковского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЖАВОРОНКОВА Наталья Григорьевна — заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЗРАЖЕВСКАЯ Татьяна Дмитриевна — профессор кафедры конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета, Уполномоченный по правам человека в Воронежской области, доктор юридических наук, профессор.

ЗУБАРЕВ Сергей Михайлович — заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ИЩЕНКО Евгений Петрович — заведующий кафедрой криминалистики Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ИЩЕНКО Нина Сергеевна — заведующий кафедрой правоведения Гомельского филиала Международного университета «МИТСО» (Республика Беларусь), кандидат юридических наук, профессор.

КИСЕЛЕВ Сергей Георгиевич — заведующий кафедрой теории и истории государства и права Государственного университета управления, доктор философских наук, профессор.



Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук. Материалы журнала включены в систему Российского индекса научного цитирования.

© Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2019

9/2019



Учредитель:
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

КОМАРОВА Валентина Викторовна — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ЛАПИНА Марина Афанасьевна — профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доктор юридических наук.

ЛЮТОВ Никита Леонидович — заведующий кафедрой трудового права и права социального обеспечения Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

МИРОШНИЧЕНКО Владимир Михайлович — ректор Академии безопасности и специальных программ, доктор экономических наук, профессор.

НИКИТИН Сергей Васильевич — заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор.

НОВОСЕЛОВА Людмила Александровна — заведующий кафедрой интеллектуальных прав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

ПЛЮЩИКОВ Вадим Геннадьевич — директор Аграрно-технологического института Российского университета дружбы народов, доктор сельскохозяйственных наук, профессор.

РАССОЛОВ Илья Михайлович — профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

РОЗА Фабрис — профессор кафедры трудового права Университета Реймс Шампань-Арденны (Франция).

РОМАНОВА Виктория Валерьевна — заведующий кафедрой энергетического права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук.

РОССИНСКАЯ Елена Рафаиловна — директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

РЫЛЬСКАЯ Марина Александровна — директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества

Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент.

СИНЮКОВ Владимир Николаевич — проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры теории государства и права, доктор юридических наук, профессор.

СОКОЛОВА Наталья Александровна — заведующий кафедрой международного права, научный руководитель Научно-исследовательского института Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, доцент.

УСТЮКОВА Валентина Владимировна — и. о. заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

ЦАЙ ЦЗЮНЬ — директор Юридического института Хэнаньского университета (КНР), доктор юридических наук, профессор.

ЦОПАНОВА Индира Георгиевна — декан юридического факультета Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент.

ШИЛЬСТЕЙН Давид — профессор права, заведующий кафедрой уголовного права Университета Париж 1 Пантеон-Сорбонна (Франция).

ЩЕГОЛЕВ Виталий Валентинович — начальник Управления содействия международному развитию и взаимодействию с международными организациями Федерального агентства по делам СНГ, соотечественникам, проживающим за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству, доктор политических наук.

Ответственный секретарь:

СЕВРЮГИНА Ольга Александровна — эксперт отдела научно-издательской политики НИИ Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Ответственный редактор выпуска:

КОМАРОВА Валентина Викторовна — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор, доктор юридических наук, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

Дата выхода в свет: 30.10.2019.

Усл. печ. л. 26,88 (а. л. 17,50). Формат 84x108/16. Тираж 150 экз.

Издатель — Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.

Адрес редакции:

125993, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9.
Тел.: (499) 244-88-88 (доб. 687).
E-mail: vestnik@msal.ru

COURIER

OF THE KUTAFIN MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)

№ 9 (61)
2019

Edition
**CONSTITUTIONAL
AND MUNICIPAL LAW**

Published from the year of 2014
Monthly journal

Chairman of the Editorial Board:

BLAZHEEV Viktor Vladimirovich — Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of Civil and Administrative Proceedings, PhD in Law, Associate Professor.

Deputy of the Chairman of the Editorial Board:

GRACHEVA Elena Yurievna — First Vice-Rector of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Head of the Department of Financial Law, Doctor of Law, Professor.

Editor-in-Chief:

SHPAKOVSKIY Yuriy Grigorievich — Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

Editorial Board members:

AFANASIEV Sergey Fedorovich — Head of the Department of Arbitrazh Procedure of the Saratov State Law Academy, Doctor of Law, Professor.

BEZVERKHOV Arthur Genadievich — Dean of the Law Faculty of the Samara National Research University named after Academician Sergey P. Korolev, Doctor of Law, Professor.

BIRYUKOV Pavel Nikolaevich — Head of the Department of International and European Law of Voronezh State University, Doctor of Law, Professor.

BUKALEROVA Ludmila Aleksandrovna — Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology of the Peoples' Friendship University of Russia, Doctor of Law, Professor.

VOLKOV Gennadiy Aleksandrovich — Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of the Lomonosov Moscow State University, Doctor of Law.

VOSKOBITOVA Lidia Alekseevna — Head of the Department of Criminal Procedure Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

DUFLOT Alain — an expert practitioner in the field of law, founder of the law firm «Dufлот & Partners» (Lyon, France), Lecturer at the Jean Moulin Lyon 3 University.

EGOROVA Maria Aleksandrovna — Professor of the Department of Competition Law, Head of the Department of International Cooperation of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor.

ERSHOVA Inna Vladimirovna — Head of the Department of Business and Corporate Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

EFIMOVA Lyudmila Georgievna — Head of the Department of Banking Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorievna — Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ZRAZHEVSKAYA Tatyana Dmitrievna — Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Voronezh State University, Commissioner for Human Rights in the Voronezh Region, Doctor of Law, Professor.

ZUBAREV Sergey Mikhailovich — Head of the Department of Administrative Law and Process of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ISHCHENKO Evgeniy Petrovich — Head of the Department of Forensic Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

ISHCHENKO Nina Sergeevna — Head of the Department of Jurisprudence of the Gomel Branch of the International University «MITSO», Republic of Belarus, PhD in Law, Professor.

KISELEV Sergey Georgievich — Head of the Department of the Theory and History of the State and Law of the State University of Management, Doctor of Philosophy, Professor.

Recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publication of results of doctoral theses.
Materials included in the journal Russian Science Citation Index



© Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 2019



Founder:

The Federal State Budgetary Educational
Establishment of the Higher Training
“Kutafin Moscow State Law University (MSAL)”

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

LAPINA Marina Afanasievna — Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activity of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law.

LYUTOV Nikita Leonidovich — Head of the Department of Labor and Social Security Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

MIROSHNICHENKO Vladimir Mikhailovich — Rector of the Academy of Security and Special Programs, Doctor of Economy, Professor.

NIKITIN Sergey Vasilievich — Head of the Department of Civil and Administrative Court Proceedings of the Russian State University of Justice, Doctor of Law, Professor.

NOVOSELOVA Lyudmila Aleksandrovna — Head of the Department of Intellectual Property Rights of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

PLYUSHCHIKOV Vadim Gennadievich — Director of Agrarian and Technological Institute of Peoples' Friendship University of Russia, Doctor of Agricultural Sciences, Professor.

RASSOLOV Ilya Mikhailovich — Professor of the Department of IT Law and Digital Technologies of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Associate Professor.

ROSA Fabrice — Professor of the Department of Labour Law at the University of Reims Champagne-Ardenne (France).

ROMANOVA Victoria Valerievna — Head of the Department of Energy Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law.

ROSSINSKAYA Elena Rafailovna — Director of the Forensic Examination Institute, Head of the Department of Forensic Examination of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor.

RYLSKAYA Marina Aleksandrovna — Director of the Institute of Problems of an Efficient State and Civil Society of the Financial

University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Associate Professor.

SINYUKOV Vladimir Nikolaevich — Vice-Rector for Science of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Department of the Theory of State and Law, Doctor of Law, Professor.

SOKOLOVA Natalya Aleksandrovna — Doctor of Law, Head of the Department of International Law, Academic Director of the Research Institute of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Associate Professor.

USTYUKOVA Valentina Vladimirovna — Acting Head of the Sector of Environmental, Land and Agricultural Law of the Institute of the State and Law of the RAS, Doctor of Law, Professor.

TSAY TSZYUN — Director of the Law Institute of Henan University (the PRC), Doctor of Law, Professor.

TSOPANOVA Indira Georgievna — Dean of the Law Faculty of the Russian Customs Academy, PhD in Law, Associate Professor.

CHILSTEIN David — Professor of Law, Head of the Department of Criminal Law at the University of Paris 1 Pantheon-Sorbonne (France).

SHCHEGOLEV Vitaliy Valentinovich — Head of the Department of International Development Assistance and Interaction with International Organizations of the Federal Agency for the Commonwealth of Independent States, Compatriots Living Abroad and International Humanitarian Cooperation, Doctor of Political Sciences.

Executive Secretary Editor:

SEVRYUGINA Olga Aleksandrovna — Expert of the Research and Publishing Policy Department of the Research Institute of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Editor-in-Chief of the Issue:

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, of the Kutafin Moscow State Law University, Doctor of Juridical Sciences (Doctor of sciences), Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.

Passed for printing 30.10.2019.

Publication base sheet 26,88.

Circulation 150 cop.

Publisher: Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Bld. 9, Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.

The address of the Editorial Office:

Bld. 9, Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993.

Tel.: (499) 244-88-88 (# 687).

E-mail: vestnik@msal.ru

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----|
| Слово к читателю | 6 |
| УНИВЕРСИТЕТСКАЯ ХРОНИКА | 8 |
| АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ | |
| Комарова В. В. Институт муниципальных услуг: памяти Владимира Ивановича Фадеева | 27 |
| ВЕКТОР ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ | |
| Проблемы парламентаризма | |
| Авакьян С. А. Народное представительство и парламентаризм | 37 |
| Варлен М. В. Парламентский контроль: тренды и обыкновения | 49 |
| Титова Е. В. В. И. Фадеев о симфонии властей и соборности как идейно-духовных основаниях представительства народа | 59 |
| Садовникова Г. Д. Народное представительство и местное самоуправление — две научные страсти профессора В. И. Фадеева | 69 |
| Актуальные проблемы реформирования конституции | |
| Васильева Т. А. Изменение конституции: современные тенденции | 80 |
| Таева Н. Е. Язык и стиль советских конституций | 87 |
| Конституционно-правовые проблемы цифровизации | |
| Гончаров И. В. Современные подходы к реализации прав человека в условиях цифровизации общественных отношений | 97 |
| Колюшин Е. И. Правовые проблемы электронизации (цифровизации) выборов | 103 |
| Михеева Т. Н. К вопросу о правовых основах цифровизации в Российской Федерации | 114 |
| Невинский В. В. Некоторые вопросы легитимации публичной власти в России в условиях «цифровизации» общества (к развитию взглядов профессора В. И. Фадеева) | 123 |
| Иванова К. А., Немчинова Е. В. Трансформация права на свободу слова в сети Интернет как инструмента развития демократии | 134 |

Права человека в конституционном праве

- Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.**
Диффузия экологических прав:
конституционно-правовой аспект 140
- Осавелюк А. М.**
Нравственный выбор выдающегося ученого:
о творчестве В. И. Фадеева 153
- Синцов Г. В., Феоктистов Д. Е.**
Вопросы административной ответственности
за воспрепятствование деятельности
уполномоченных по правам человека 162

Проблемы местного самоуправления

- Корнев А. В.**
Местное самоуправление
в отечественной общественно-политической мысли 169
- Нарутто С. В.**
В. И. Фадеев о роли местного самоуправления
в демократическом устройстве государства и общества 176
- Шугрина Е. С.**
Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны
общественного порядка и обеспечения безопасности
(к 70-летию со дня рождения профессора В. И. Фадеева) 186

Зарубежный опыт

- Зенкин С. А.**
Роспуск парламента Болгарии:
конституционная модель и практика 196
- Тороп Ю. В.**
О представительных органах в западноевропейских
федерациях (на примере Федеративной Республики Германия) 214

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Памятники права

- «Конституция» Н. М. Муравьева 221

Юридическое наследие

- Фадеев В. И.**
Депутат представительного органа муниципального
образования как представитель власти и должностное лицо 235

ПОСТСКРИПТУМ

- Сентябрь в мировой истории 240



К 70-летию со дня рождения Владимира Ивановича Фадеева

Тема этого выпуска журнала кафедрой конституционного и муниципального права избрана неслучайно. Мы посвящаем его научному наследию нашего выдающегося коллеги, одному из основоположников отрасли муниципального права — Владимиру Ивановичу Фадееву, которому исполнилось бы в этом году 70 лет.

Владимир Иванович был удивительным человеком, талантливым ученым, настоящим университетским профессором. Коллеги и ученики не только бережно хранят память об этом замечательном человеке, но и готовят подрастающее поколение юристов, основываясь на его научном наследии. В День местного самоуправления, в День российского парламентаризма кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) ежегодно организуются научно-практические мероприятия, посвященные знаковым датам в сфере государственного строительства России, на которых неизменно коллеги вспоминают заслуги ушедших ученых.

24 апреля 2019 г. в Университете состоялось заседание круглого стола «Конституционно-правовая идентичность представительной власти», организованное кафедрой конституционного и муниципального права, на котором началось празднование юбилея признанного специалиста в области конституционного и муниципального права, классика отечественного государственного строительства — Владимира Ивановича Фадеева.

Профессор кафедры конституционного и муниципального права Галина Дмитриевна Садовникова в своем выступлении «Народное представительство и социальная солидарность» поделилась воспоминаниями о совместной работе с В. И. Фадеевым, уделила внимание дискуссионным вопросам современного этапа работы и функционирования представительных органов власти России.

Значительный интерес участников круглого стола вызвали выступления гостей мероприятия: профессора Государственного университета управления Сергея Ивановича Некрасова на тему «Народное представительство и идея общественного диалога (современные российские реалии)»; доцента Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России Константина Викторовича Карпенко на тему «Конституционная идентичность (самобытность) и правопорядок»; доцента Российского университета дружбы народов Павла

Анатольевича Бышкова по вопросу развития местного самоуправления в современных условиях.

В работе круглого стола в формате видеообращений приняли участие судья Конституционного Суда России Александр Николаевич Кокотов и член Совета Федерации Сергей Юрьевич Фабричный (докторант В. И. Фадеева), которые отметили значительный вклад Владимира Ивановича Фадеева в становление и развитие науки и отрасли муниципального права России, поделились своими воспоминаниями об этом замечательном педагоге, ученом, человеке.

В дискуссиях по темам выступлений приняли участие преподаватели и аспиранты кафедры конституционного и муниципального права. В рамках круглого стола состоялись подведение итогов подготовленного и проведенного кафедрой конкурса студенческих работ, награждение и выступления студентов, занявших призовые места.

В рамках развития студенческой науки в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) с 14 по 16 ноября 2019 г. состоится VI Студенческий юридический форум, где кафедрой готовится секция «Государственная власть и местное самоуправление: теория и практика взаимодействия (к 70-летию со дня рождения Владимира Ивановича Фадеева)».

Научное наследие, идеи Владимира Ивановича развиваются в трудах его коллег и учеников, последователей научной школы «Школа российского конституционализма». Настоящий журнал в продолжение сложившейся традиции собрал работы коллег и соратников по актуальным направлениям современной науки конституционного и муниципального права: теории конституции, проблемам представительства, правам человека, цифровизации права, актуальным вопросам местного самоуправления.

Мы благодарны коллегам из других вузов, принявшим участие в тематическом журнале, посвященном научному наследию В. И. Фадеева, хранящим добрую память о нем.

В. В. Комарова,
*заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук, профессор,
почетный работник высшего
профессионального образования
Российской Федерации*

МГЮА дал старт новому учебному году



2 сентября Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) открыл свои двери для первокурсников, которые решили связать свое будущее с профессией юриста. В МГЮА прошли торжественные мероприятия и собрания, приуроченные к началу нового учебного года.

Первокурсники принимали поздравления сразу на четырех площадках: в главном корпусе и Институтах бизнес-права, прокуратуры, института непрерывного образования. С приветственным словом к студентам обратился ректор Виктор Блажеев:

«Сегодня у вас знаменательный день — вы делаете первые шаги в профессиональную жизнь. Вы избрали прекрасную профессию юриста, которая раскрывает огромные возможности. Вы можете состояться как практикующий юрист, политик, государственный деятель или заняться общественной деятельностью. Все двери будут открыты. Ведь вы пришли в один из самых старейших специализированных юридических вузов страны. У вас есть уникальная возможность воспользоваться этим потенциалом и стать прекрас-

¹ URL: <https://msal.ru/news/>



ным специалистом. Желаю, чтобы через 4 года мы собрались в этом зале без потерь и торжественно вручили вам дипломы об окончании МГЮА. Успехов, удачи и в добрый путь!».

МГЮА — крупнейший юридический университет на территории России и СНГ: 15 000 студентов, 860 преподавателей, 38 кафедр и более 1 000 именитых вы-





пускников. Об этом напомнила в своем выступлении студентам первый вице-президент АО «Газпромбанк» и выпускница МГЮА Наталья Третьяк:

«Уверена, что вы также прославите стены этого Университета и ваши портреты будут украшать это учебное заведение. Не забывайте о дружбе и любви, которая может появиться за время учебы. Успехов. С праздником!».

Поздравил студентов с началом нового учебного года руководитель аппарата Ассоциации юристов России Станислав Александров, а также председатель Президиума Межтерриториальной коллегии адвокатов «Клишин и партнеры» Алексей Клишин:

«Настоятельно советую углубленно заниматься иностранными языками. Сейчас в любой сфере без знания иностранного языка сложно общаться в любых органах правосудия, поскольку происходят процессы взаимопроникновения культур и правовых систем. Совсем недавно усилиями ведущих вузов страны, и прежде всего — МГЮА, и Ассоциацией юристов России была создана Швейцарская академия международного права, которая призвана готовить специалистов для работы в различных международных инстанциях. Нам требуются бойцы международного фронта, которые должны проходить и зарубежную практику».

В летнем дворике Объединенный совет обучающихся провел для студентов и гостей праздничную программу. А по окончании мероприятия первокурсникам вручили символический студенческий билет.



МГЮА — лидер в инновационной юриспруденции

28 сентября 2019 г. в пресс-центре Агентства городских новостей «Москва» состоялась пресс-конференция по итогам приемной кампании в российских вузах.

Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) представила проректор по учебной и методической работе Мария Мажорина.

В целом при поступлении в российские вузы на бюджетной основе самыми популярными специальностями в 2019 г. стали «юриспруденция», «педагогическое образование» и «строительство».

Университет имени О.Е. Кутафина принял более 16,5 тыс. заявлений от абитуриентов для обучения по программам бакалавриата и магистратуры, высокий конкурс был и в аспирантуру — 6 человек на место. Средний балл ЕГЭ в этом году превысил 90 баллов. Самый низкий показатель, с которым зачислили на обучение на бюджетной основе, — 256 баллов.

«Говоря об университетских трендах минувшей приемной кампании, хочется обратить внимание на направления, пользующиеся наибольшим спросом, — это частное и международное право.

Еще один тренд — с первых курсов наши студенты погружаются в научную среду: принимают активное участие в конференциях, круглых столах, мастер-классах, обращают внимание на грантовые программы и научно-исследовательские работы», — рассказала Мария Мажорина.

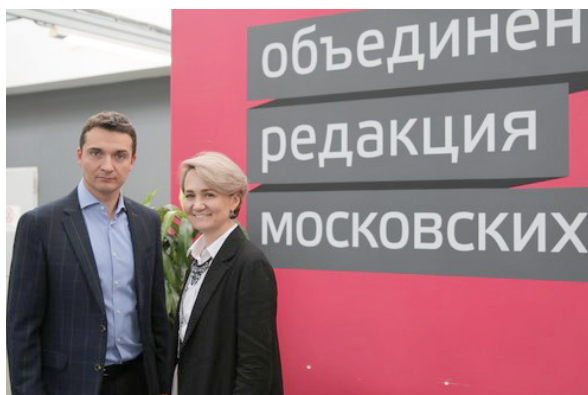
Высокий интерес к Университету имени О.Е. Кутафина (МГЮА) сохраняется благодаря инновационному подходу к образовательному процессу и созданию современных кафедр.

«Право в новом виде только начинает моделироваться, и каждый юрист получает колоссальные возможности для карьерного роста. МГЮА — лидер в области инновационной юриспруденции. Мы развиваем и укрепляем межсистемные связи с разными вузами. Например, мы занимаемся смарт-контрактами, цифровой трансформацией договорного права, кибер-правосудием, блокчейн-арбитражем, вовлекаемся в область Legal tech», — отметила Мария Мажорина.

Рейтинги Forbes, RAEX, HeadHunter и SuperJob ежегодно отмечают высокое качество образования МГЮА и востребованность выпускников у работодателей.

«В Университете успешно функционирует кафедра практической юриспруденции, которая полностью состоит из практиков — выдающихся и авторитетных юристов. Они становятся наставниками наших студентов. В Университете сформированы 22 имитационные программы-практики,





разработкой которых занимаются практикующие юристы, опираясь на свою профессиональную деятельность», — отметила Мария Мажорина.

Геймификацией образовательного процесса, в свою очередь, занимается кафедра правового моделирования. Представители данной кафедры не только организуют модельные судебные заседания, но и занимаются подготовкой студентов к крупным всероссийским и международным правовым конкурсам.

«Эти мероприятия — площадка, на которой появляется возможность познакомиться с именитыми арбитрами международных коммерческих арбитражей, иностранными коллегами. Многие затем приглашают наших студентов на стажировки с возможностью дальнейшего трудоустройства».

В настоящий момент между Университетом и государственными, а также коммерческими организациями подписано более 200 соглашений о сотрудничестве — это позволяет не только приглашать представителей компаний в Университет на государственные экзамены, но и направлять наших студентов к ним на практики и стажировки. Естественно, в случае, если студент хорошо себя рекомендует, — ему предлагают заключить трудовой договор.

На сегодняшний день Университет не останавливается на достигнутом и продолжает искать новые формы вовлечения работодателей в образовательный процесс — и это имеет свои результаты.

КОНФЕРЕНЦИИ, ФОРУМЫ, СЕМИНАРЫ

Международный юридический форум в Каннах

14—19 сентября 2019 г. в Каннах (Франция) состоялся II Международный юридический форум «Современные проблемы права экономики в Европе и Азии».



Организаторами мероприятия выступили Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Международный союз юристов и экономистов, а также Швейцарский центр международного гуманитарного права.

Международный юридический форум «Современные проблемы права в Европе и Азии» — новая евразийская профессиональная площадка, объединяющая экспертов в области права и экономики.

Организационный комитет форума:

— Мария Александровна Егорова, президент форума, доктор юридических наук, начальник Управления

международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), сопредседатель Международного союза юристов и экономистов (г. Лион, Франция), зам. председателя исполнительного комитета Московского отделения Ассоциации юристов России;

- Ален Дюфло, сопредседатель Международного союза юристов и экономистов (г. Лион, Франция), эксперт-практик международного класса в области права, основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» (г. Лион, Франция), преподаватель Университета Леон III имени Жана Мулена, почетный консул Гватемалы в г. Лионе (Франция);
- Штефан Брой, почетный профессор, доктор управления бизнесом (DBA), генеральный секретарь Швейцарского центра международного гуманитарного права (г. Цюрих, Швейцария).

Программа форума включала церемонии открытия и закрытия, пленарную сессию, панельные дискуссии в формате круглых столов с вручением сертификатов об участии. В форуме приняли участие ведущие эксперты из России, Италии, Франции, Швейцарии, Польши и Индии.

На пленарной сессии и круглых столах форума были рассмотрены следующие вопросы:

- современные проблемы международного права и экономики;
- современные проблемы международного гуманитарного права;
- современные проблемы и перспективы развития цифровой экономики;
- современные проблемы цифровых технологий;
- проблемы гармонизации права и экономики.

Работу форума открыла панельная дискуссия «Общемировые аспекты взаимодействия права и экономики в эпоху глобализации».

Мария Егорова, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, отметила, что форум представляет собой единую площадку для обсуждения актуальных юридических и экономических вопросов между специалистами Европы и Азии.

Владимир Синюков, проректор по научной работе Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки России, акцентировал внимание на укреплении научного сотрудничества между Россией и Францией, а также развитии взаимодействия между представителями Европы и Азии.

Член экспертного совета Института цифровой экономики и права (ИЦЭиП), президент Global Union 2050, руководитель Международного комитета цифровой экономики БРИКС, кандидат юридических наук Наталина Литвинова представила Концепцию безопасного развития — 2050 в докладе «Гуманизация цифровых технологий в системе государственного управления».

На форуме свои предложения в области права, в частности, представили:



- Ален Дюфло (Alain Duflot) — основатель адвокатского бюро «Дюфло и партнеры» (г. Лион, Франция), профессор Университета Лион III имени Жана Мулена, эксперт-практик международного класса в области права;
- Марко Ричери (Marco Ricceri) — Европейский институт политических, экономических и социальных исследований (EURISPES);
- Фабрис Роза (Fabrice Rosa) — доктор юридических наук, профессор, доцент кафедры частного права Университета Реймс Шампань-Арденны (Франция), директор CEJESCO (Центр правовых исследований по эффективности континентальных систем);
- Кристоф Самуэль Ючинсон (Christophe Samuel Hutchinson) — преподаватель кафедры конкурентного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);
- Джотам Шерри-Диакано (Jotham Scerri-Diacono) — управляющий партнер международной юридической компании Ganado Advocates (Мальта);
- Габриэлла Марселья (Gabriella Marcelja) — президент Международного исследовательского центра — Международной ассоциации «Сириус Глобал» (Sirius Global — Academic Diplomacy 4.0); директор Startup Grind, главный представитель кластера Cleantech в Италии и Хорватии;
- Марио Антинуччи (Mario Antinucci) — Сапиенца — Римский университет, руководитель Департамента международных отношений Ордена юристов Рима, вице-президент Sirius Global;
- Альдо Спаллоне (Amarjit Singh Chandhiok) — атташе по науке посольства Италии в России;
- Амарджит Сингх Чандхиок (Amarjit Singh Chandhiok) — главный советник Комиссии Европейского Союза, Лондонский международный арбитражный суд;
- Штефан У. Брой (Stephan U. Breu) — почетный профессор, доктор управления бизнесом (DBA), генеральный секретарь Швейцарского центра международного гуманитарного права (г. Цюрих, Швейцария);
- Дариуш Гибасевич (Dariusz Gibasiewicz) — доктор философии, юрист, компания Gibasiewicz (г. Варшава, Польша);
- Татьяна Волкова — кандидат наук, федеральный судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда;



- Клара Кудер (Klara Kudert) — доктор философии, Университет Пантеон-Ассас — Париж II; научный сотрудник Университета Восточного Лондона, член консорциума Data Center Eureka Project, финансируемого Европейской комиссией;
- Лоран Видал (Laurent Vidal) — доктор публичного права, Университет Париж I Пантеон-Сорбонна, юридический факультет, содиректор исследовательского отдела «Сорбонна публичное и частное экономическое право», Юридический институт Сорбонны (IRJS), основатель и партнер юридической компании Publica-Avocats (г. Париж);
- Карминучио Веррастро — генеральный директор группы компаний Verrastro Roads Group & General Constructions;
- Эмилио Делла Гала — технический специалист по борьбе с контрафактной продукцией Sirius Global;
- Ольга Кожевина — доктор экономических наук, профессор Института экономики и антикризисного управления, Торгово-промышленная палата Российской Федерации (г. Москва, Россия);
- Анна Тепкина — юрист, руководитель практики корпоративного права и комплаенса De Lage Landen Leasing (г. Москва, Россия);
- Элизабетта Брунелли — адвокат (г. Болонья, Италия).

В рамках деловой программы форума состоялась презентация международного научно-практического журнала «Право и цифровая экономика» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).



В рамках форума спикерам и участникам также был показан фильм об Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) на английском языке.

На форуме состоялось торжественное подписание соглашения между Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в лице Владимира Синюкова и Международным комитетом цифровой экономики БРИКС в лице Наталины Литвиновой, а также было подписано соглашение между Университетом имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в лице Владимира Синюкова и Международным исследовательским центром — Международной ассоциацией «Сириус Глобал» в лице Габриэлли Марселья.





В рамках форума состоялся ежегодный съезд Ассоциации «Международный союз юристов и экономистов» (Франция), который является партнером Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Повестка дня съезда Ассоциации: отчет о ходе работы двух совместных председателей Ассоциации; финансовый отчет и проекты Ассоциации.

По итогам форума планируется сформулировать законодательные инициативы для различных отраслей международного права. форум продолжит свою работу в сентябре 2020 г.



Длящиеся преступления в налоговой сфере: взгляд теории и практики



24 сентября 2019 г. Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) провели конференцию, посвященную категоризации так называемых длящихся преступлений в налоговой сфере.

В мероприятии приняли участие представители Верховного Суда РФ, Министерства юстиции, Министерства промышленности и торговли, Министерства энергетики, Министерства экономического развития России, представители крупнейших деловых объединений, отечественного и международного бизнеса и научного сообщества: Всероссийский государственный университет юстиции, Финансовый университет при Правительстве РФ.

В мае был обнародован проект постановления пленума Верховного Суда «О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления». В проекте предлагается квалифицировать неуплату налога в качестве длящегося преступления, что означает возможность привлечения к уголовной ответственности за налоговые преступления, совершенные в любой момент времени в прошлом без ограничения срока давности.

Проект стал темой для оживленных дискуссий среди предпринимателей на различных экспертных площадках, которые выразили серьезную озабоченность возможным негативным влиянием нового законопроек-



та на инвестиционный климат в России в условиях неограниченного риска привлечения компаний и предпринимателей к уголовной ответственности.

В рамках обсуждения на встрече были обозначены проблемы и пути их решения по выработке подходов в практике исчисления сроков давности по преступлениям в налоговой сфере. Участники конференции единодушно отметили, что предусмотренные ст. 198, 199 Уголовного кодекса РФ преступления являются оконченными с момента неуплаты налогов, сборов или страховых взносов в установленный срок.

Прозвучало мнение, что признание налоговых преступлений длящимися фактически ставит их в один ряд с незаконным хранением оружия или уклонением от службы в армии. Кроме того, в условиях постоянно меняющегося толкования налоговых норм новый проект несет в себе риски привлечения к налоговой ответственности даже добросовестных, но заблуждающихся вместе с правоприменителями налогоплательщиков.

Директор Института правового консалтинга Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) Александр Орлов отметил, что позиция, согласно которой сроки давности уголовного преследования исчисляются со дня добровольного погашения либо взыскания недоимки по налогам, сборам, страховым взносам, не представляется в достаточной степени обоснованной. Предлагаемые разъяснения относительно сроков давности уголовного преследования имеют расхождения с действующим законодательством, правовыми позициями высших судов, основаны на доктрине, которая содержит противоположные мнения, что может повлечь существенные негативные последствия в случае принятия предлагаемых разъяснений.

«Содержащиеся в проекте постановления разъяснения могут создать коллизии в применении действующих норм, а также ухудшить положение лиц, к которым будет применен новый порядок исчисления сроков уголовного преследования. Признание перечисленных преступлений длящимися не будет отвечать современной тенденции законодательства и потребности повышенной защиты стабильности и предсказуемости правовых отношений в сфере бизнеса, предпринимательства и иной экономической деятельности, окажет крайне негативное влияние на инвестиционный климат Российской Федерации», — отметил президент РСПП Александр Шохин.

Также заслуживает внимания аргумент, что признание налоговых преступлений длящимися нивелирует дифференциацию налоговых преступлений по признаку крупности размера (2 года и 10 лет для крупного и особо крупного размера, соответственно).

Вызвал озабоченность у участников конференции и довод, что в условиях признания налоговых преступлений длящимися сохраняется возможность привлечения лиц к уголовной ответственности в течение неопределенного времени, что фактически уравнивает налоговые преступления по степени общественной опасности с такими преступлениями, как терроризм, геноцид и планирование войны.

Участники конференции пришли к выводу о необходимости включения в постановление Пленума Верховного Суда РФ положения, согласно которому сроки давности уголовного преследования по налоговым преступлениям следует исчислять с момента неуплаты налогов, сборов и (или) страховых взносов в уста-

новленный срок. Данное предложение поможет избежать использования термина длящихся налоговых преступлений в правоприменительной практике.

По итогам конференции планируется подготовка дополнения к позиции, ранее направленной в Верховный Суд РФ.

Круглый стол по вопросам регулирования экспериментальных правовых режимов для цифровых инноваций

20 сентября 2019 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся круглый стол с участием экспертного сообщества.

С приветственными словами к участникам встречи обратились заместитель председателя Комиссии по правовому обеспечению цифровой экономики Московского отделения Ассоциации юристов России (далее — Комиссия), начальник Управления международного сотрудничества МГЮА Мария Егорова и директор Центра правового мониторинга МГЮА Олег Гринь.

На круглом столе состоялось выступление экспертов, обсуждение проекта федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

Модераторами выступили:

- Александр Журавлев — председатель Комиссии, управляющий партнер юридической компании ЭБР, сооснователь программы дополнительного образования BCL, член редакционной коллегии международного научно-практического журнала «Право и цифровая экономика» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);
- Екатерина Ларенс — член Комиссии, партнер юридической компании VK Partners;
- Борис Едидин, член Комиссии, кандидат юридических наук, партнер юридической компании ЭБР;
- Мария Егорова, заместитель председателя Комиссии, доктор юридических наук, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заместитель председателя исполнительного комитета Московского отделения АЮР, сопresident Международного союза юристов и экономистов (Франция).

Мероприятие прошло в рамках заседания Комиссии по правовому обеспечению цифровой экономики Московского отделения Ассоциации юристов России.

Приглашенные к обсуждению эксперты и члены Комиссии:

- 1) Илья Кучеров — член Комиссии, доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, заслуженный юрист Российской Федерации;



- 2) Алексей Агапов — начальник Управления договорной и претензионно-исковой работы Департамента правовой поддержки X5 Retail Group;
- 3) Александр Архангельский — министр цифрового развития Калужской области;
- 4) Дмитрий Афанасьев — руководитель-координатор Экспертного совета Комитета Государственной Думы по информационной политике, почетный член Комиссии по интеллектуальной собственности ICC Russia и Экспертного совета ИРИ, лектор МГИМО (У) МИД РФ;
- 5) Полина Бардина — старший юрист группы по правовому сопровождению цифровой экономики «Пепеляев Групп»;
- 6) Нина Белозерцева — председатель Комиссии по вопросам правового регулирования в сфере здравоохранения Московского отделения Ассоциации юристов России;
- 7) Софья Будянская — главный юрисконсульт ПАО «Сбербанк России»;
- 8) Иван Ермохин — заместитель руководителя Центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС;
- 9) Дмитрий Захаров — член Комиссии, директор программы дополнительного образования BCL;
- 10) Дмитрий Липин — заместитель исполнительного директора руководителя аппарата Ассоциации юристов России; ответственный секретарь Комиссии Ассоциации юристов России по новым технологиям и правовому обеспечению цифровизации общества;
- 11) Салават Мигранов — член Комиссии Ассоциации юристов России по новым технологиям и правовому обеспечению цифровизации общества;
- 12) Александра Орехович — директор по правовым инициативам Фонда развития интернет-инициатив (ФРИИ);
- 13) Олжас Сатыбалдин — руководитель направления по работе с государственными органами, фармацевтическая компания ООО «Астразенека Фармасьютикалз»;
- 14) Елена Сурагина — руководитель направления Функциональной группы развития правовых инноваций блока по корпоративным и правовым вопросам ПАО МТС;
- 15) Дмитрий Тер-Степанов — директор по направлению «Нормативное регулирование» АНО «Цифровая экономика»;
- 16) Тишин Роман Владимирович — правовой аналитик АНО «Цифровая экономика»;
- 17) Александр Туркин — руководитель Комитета по инновациям и цифровым технологиям Ассоциации «Финансовые инновации»;
- 18) Валерия Хатян — руководитель проекта центра цифрового развития Агентства стратегических инициатив.

Научные статьи основных спикеров круглого стола будут опубликованы в журнале «Право и цифровая экономика» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Противодействие кибертерроризму и киберэкстремизму: круглый стол



В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялся круглый стол на тему «Современные цифровые технологии противодействия кибертерроризму и киберэкстремизму».

Организатором выступили кафедра криминологии и уголовно-исполнительного права, Научно-образовательный центр криминологического мониторинга и правоприменения, Московский криминологический кабинет МГЮА и Союз криминалистов и криминологов.

В мероприятии участвовали профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Елена Антонян (руководитель проекта) и доцент Себила Саламова.

С докладами выступили ученые и практики, занимающиеся проблемами противодействия преступности в условиях новых технологий.

В рамках проведения круглого стола и обмена мнений на нем участники договорились о проведении подобных мероприятий в дальнейшем, поскольку все больше актуализируется проблема применения новых технологий в борьбе с преступностью, что требует мониторинга и обмена научно обоснованными мнениями.

Развитие законодательства в сфере материнства и детства

В Государственной Думе прошло расширенное заседание экспертно-консультационного совета фракции «Единая Россия» по совершенствованию законодательства, регулирующего работу СМИ, и вопросам развития гражданского общества на тему «Развитие законодательства в сфере материнства и детства».

Совещание провели первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по вопросам се-





мы, женщин и детей Ольга Окунева и заместитель председателя Комитета Государственной Думы по контролю и регламенту Наталья Костенко.

В мероприятии приняли участие представители органов государственной власти, общественных объединений и депутаты Государственной Думы, а также преподаватели Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Татьяна Шилюк, старший преподаватель кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), соучредитель АНО по правовой поддержке «Мама в праве», в своем выступлении отметила, что недостаточно четкое регулирование порядка назначения выплат

женщинам с детьми привело к невозможности реализации предоставленного им права на получение таких выплат и созданию препятствий еще на стадии обращения в уполномоченные органы.

С инициативой по совершенствованию законодательного регулирования в сфере опеки и попечительства в части института законного представительства выступил доцент кафедры гражданского права Университета, директор Центра правового мониторинга Олег Гринь, который отметил, что данные предложения были сформированы с учетом обращений граждан, поступивших в Центр правового мониторинга.

Ольга Ерофеева, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения, выступила экспертом по вопросам поддержки многодетных семей в части пенсионного законодательства.

На совещании также были затронуты вопросы алиментных обязательств. Елена Гринь, заместитель заведующего кафедрой интеллектуальных прав Университета, соучредитель АНО по правовой поддержке «Мама в праве», отметила, что несколько лет работы в волонтерском проекте по правовой поддержке женщин «Мама в праве» показали, что практически 60 % обращений связаны с защитой прав в части невыплаты алиментов. Отцы скрывают свои доходы, а суды на практике нередко назначают незначительную сумму алиментных платежей. Эксперт отметила, что родителя, который скрывается и не платит алименты, можно признать безвестно отсутствующим, но об этом механизме многие не знают. Поэтому в этой части необходимо проводить просветительскую работу с населением.

Помимо этого, была представлена законодотворческая инициатива по установлению минимального размера алиментных платежей на несовершеннолетних детей. Инициатива была поддержана и передана на рассмотрение в профильный комитет Госдумы.

Преподаватели Университета принимали участие в разработке законодотворческих предложений совместно с профессиональным сообществом. Активное участие в работе с экспертами приняли представители авторитетных общественных объединений по поддержке материнства и детства: региональная общественная организация «Объединение многодетных семей города Москвы», фонд «Женщины за жизнь», фонд «Спаси жизнь» и др.

На заседании отдельно рассматривался вопрос о совершенствовании правового регулирования выезда детей за границу.

«В настоящий момент одной из острых проблем на практике является отсутствие обязательного информирования второго родителя о факте наложения запрета на выезд ребенка с другим родителем. В такой ситуации родитель и несовершеннолетний узнают о существующем ограничении уже при прохождении паспортного контроля, что влечет не только психоэмоциональное потрясение, но и значительные убытки в связи с купленными билетами или путевкой», — отметила директор АНО по правовой поддержке «Мама в праве», практикующий юрист в области гражданского и семейного права Виктория Рашина.

В связи с этим экспертным сообществом были предложены инициативы об установлении на уровне закона гарантий каждому родителю (иному законному представителю) реализации права на информирование о факте наложения запрета на выезд относительно несовершеннолетнего, а также о предоставлении каждому родителю (иному законному представителю) возможности самостоятельно посредством портала государственных услуг получить оперативную и достоверную информацию о наличии или об отсутствии такого ограничения на выезд за границу в отношении несовершеннолетнего ребенка.

МЕРОПРИЯТИЯ РЕКТОРАТА

Заседание Ученого совета МГЮА

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялось первое в этом учебном году заседание Ученого совета.



Ответственный секретарь приемной комиссии Сергей Перов подвел итоги приемной кампании 2019 г.

О концепции деятельности Методического совета МГЮА рассказала председатель методического совета Инна Ершова. Проректор по научной работе Владимир Синюков, проректор по финансово-экономической деятельности Артем Терпугов, директор Института «Аспирантура и докторантура» Мария Варлен, директор Научно исследовательского института Сергей Зенин, в свою очередь, рассказали о научно-исследовательской работе Университета.



Первое заседание методического совета

В Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялось первое в учебном году заседание методического совета. С вопросом «О содержании методической работы и концепции работы методического совета МГЮА» выступила Инна Ершова.

В ходе заседания члены методического совета обсудили план работы совета на 2019 г. и обсудили темы магистерских диссертаций обучающихся Университета.

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Россия и Китай: укрепляем сотрудничество



6 сентября 2019 г. на базе Университета состоялась встреча представителей Китайского юридического сообщества и представителей Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В рамках встречи стороны познакомились с историей как Университета, так и Китайского юридического сообщества, а также обсудили вопросы кооперации в рамках научно-исследовательской деятельности, студенческого обмена и проведения совместных научно-практических конференций.

Университет на встрече представляли первый проректор Елена Грачев

ва, проректор по международному сотрудничеству Дмитрий Кутафин, начальник Управления международного сотрудничества Мария Егорова и главный редактор журнала «Актуальные проблемы российского права» Александр Ситник.

В состав делегации Китайского юридического сообщества вошли генеральный директор Китайского центра правового обмена Инь Баоху, член комиссии по политическим и правовым вопросам Центрального комитета Коммунистической партии Китая Гуо Саша, заместитель секретаря Комиссии по политическим и правовым вопросам Комитета Коммунистической партии Китая провинции Сычуань Йанг Йонг и программный офицер Международного департамента Китайского юридического сообщества Вей Лиша.

В завершение встречи Йанг Йонг рассказал студентам о новых подходах к гарантированию развития частных организаций в Китайской Народной Республике.



Итоги конкурса «Золотые имена высшей школы — 2019»

Подведены итоги конкурса «Золотые имена высшей школы — 2019». В конкурсе приняли участие 1 285 преподавателей вузов из 70 регионов Российской Федерации, оценку заявок проводила экспертная комиссия, состоящая из 67 профессионалов в области образования. В конкурсе принимали участие и ведущие ученые Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Победителями конкурса стали:



Елена Рафаиловна Россинская, директор Института судебных экспертиз, заведующий кафедрой судебных экспертиз Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, — в номинации «За внедрение инновационных методик преподавания, развитие открытой информационной среды высшего образования»;



Мария Александровна Егорова, доктор юридических наук, начальник Управления международного сотрудничества Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор кафедры конкурентного права МГЮА, — в номинации «За вклад в науку и высшее образование»;



Людмила Петровна Ануфриева, доктор юридических наук, профессор кафедры международного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования РФ, — в номинации «За преданность профессии и продолжение традиций российской высшей школы».

Торжественная церемония награждения с вручением диплома победителя состоится 15 ноября 2019 г. в Общественной палате Российской Федерации. Имена победителей будут занесены в Книгу Почета преподавателей вузов Российской Федерации.

АВТОРИТЕТНОЕ МНЕНИЕ

ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ: ПАМЯТИ ВЛАДИМИРА ИВАНОВИЧА ФАДЕЕВА

Аннотация. Основываясь на научном наследии В. И. Фадеева, монографии «Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации» (отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2016. 208 с.), автор статьи остановился на некоторых проблемах и противоречиях в сфере публичных услуг вообще и муниципальных услуг в частности, способных при должной проработке предотвратить массу рисков при инкорпорировании этого института в правовую действительность России: отличие и наполнение, а также правовые последствия используемых терминов «услуга» и «работа» в русле предоставления государственных и муниципальных услуг; закрепление стандарта предоставления публичных услуг; необходимая сегодня оценка экспертного сообщества и институтов гражданского общества в существующей системе государственных и муниципальных услуг и др.

Высказано мнение о том, что качество, доступность услуг — шаг к возвращению доверия граждан к публичной власти. Необходимо обратить внимание законодателей на конституционные ценности и основы организации общества и Российского государства при регулировании механизмов предоставления публичных услуг: недопустимость подмены обязанностей государства институтом публичных услуг; ухода от конституционных ценностей в процессе отраслевого и тем более подзаконного регламентирования механизма предоставления публичных услуг.

Ключевые слова: муниципальные услуги, публичные услуги, научное наследие, проблемы предоставления услуг.



**Валентина
Викторовна
КОМАРОВА,**

заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), профессор, доктор юридических наук, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации
vvalentinak@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.027-036

V. V. KOMAROVA,

Head of the Department of constitutional and municipal law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of law, Full Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation

vvalentinak@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

THE INSTITUTE OF MUNICIPAL SERVICES: IN MEMORY OF VLADIMIR IVANOVICH FADEEV

Abstract. Based on the scientific heritage of V. I. Fadeev, the monograph “The Institute of State and Municipal Services in the Contemporary Law of the Russian Federation” (ed. V. I. Fadeev. M., 2016. 208 p.), The author of the article dwelled on some of the problems and contradictions in the field of

© В. В. Комарова, 2019

public services in general and municipal services in particular, which, if properly worked out, can prevent a lot of risks when incorporating this institution into the legal reality of Russia: difference and content, as well as the legal consequences of the terms “service” and “work” in line with the provision of state and municipal services; fixing the standard of public services; assessment of the expert community and civil society institutions necessary today for the existing system of state and municipal services, etc.

The opinion was expressed that the quality and accessibility of services is a step towards restoring citizens’ trust in public authority. To draw the attention of lawmakers to the constitutional values and foundations of the organisation of society and the Russian state when regulating mechanisms for the provision of public services: the inadmissibility of substituting state obligations for public services; evasion of constitutional values in the process of sectoral and, moreover, by-laws regulating the mechanism for providing public services.

Keywords: *municipal services, public services, scientific heritage, problems of providing services.*

Научное наследие ведущего российского ученого Владимира Ивановича Фадеева — доктора юридических наук, профессора, заслуженного работника высшей школы РФ, почетного работника высшего профессионального образования РФ, почетного работника науки и техники РФ, заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) — разнообразно. Его научные интересы составляли все институты конституционного права, их исторические и теоретические аспекты. Но главное, по мнению автора статьи, в ином — огромный вклад безвременно ушедшего коллеги в создание, становление и развитие новой отрасли в российской правовой системе: Владимир Иванович — один из основателей муниципального права. С 1979 г. и до последнего дня своей жизни В. И. Фадеев работал во Всесоюзном юридическом заочном институте (ныне — Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)): сначала на кафедре советского строительства, позднее — конституционного и муниципального права. В Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова он защитил кандидатскую диссертацию на тему «Советский гражданин как субъект государственно-правовых отношений», докторскую диссертацию «Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития» в 1994 г., уже в МГЮА.

В 1994 г. В. И. Фадеев написал и издал первую в России монографию «Муниципальное право России» (М. : Юрист, 1994). В 1997 г. в соавторстве с Олегом Емельяновичем Кутафиным Владимиром Ивановичем написан первый в России учебник «Муниципальное право Российской Федерации».

Поистине он обладал даром научного предвидения. Ряд его научных работ по вопросам местного самоуправления: «Представительные и исполнительные органы в системе местного самоуправления» (1994); «Гарантии местного самоуправления в Российской Федерации» (1994); «Территориальная организация

местного самоуправления в Российской Федерации» (1996); «Муниципальная служба в Российской Федерации» (2000) — стали основой для муниципального права как отрасли права. Учебники «Муниципальное право» для специалистов и бакалавров, неоднократно переиздаваемые, легли в основу образовательного процесса не только в МГЮА, но и во многих иных вузах страны.

Одним из последних научных интересов Владимира Ивановича стал новый институт, инкорпорированный в систему отрасли муниципального права — муниципальные услуги. Будучи ученым с широким кругозором, В. И. Фадеев возглавил коллектив соратников — профессорско-преподавательский состав кафедры и ведущих ученых МГЮА, который завершил начатое им дело: монография «Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации» была издана после его ухода из жизни¹.

Это монографическое исследование, чьим ответственным редактором был Владимир Иванович, посвящено проблемам предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации и в сравнительной ретроспективе содержит как анализ теоретических и организационных аспектов реализации обозначенного комплексного правового института, так и перспективы его развития в будущем. Научное предвидение и комплексный подход позволили авторам монографии объединить в одном труде государственные и муниципальные услуги, что вызвано необходимостью единых подходов в реализации конституционного императива — социальной государственности России и недопустимости ухода отраслевого регулирования от реализации конституционной ценности, так как права и свободы человека — высшая ценность².

Не только в теоретической плоскости, но и с предложениями законодателю авторы монографии излагают механизм реализации своей идеи по унифицированному подходу к оказанию публичных услуг государством и под его контролем — в единообразном ключе, с использованием общих принципов и механизмов рассматриваются обязанности органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций (с. 57), административные регламенты в механизме нормативно-правового регулирования организации предоставления государственных и муниципальных услуг (с. 64), взаимосвязь оказания государственных и муниципальных услуг с совершенствованием системы государственной службы, муниципальной службы (с. 179) и др.

В монографии предложено доктринальное определение: «...**публичная (государственная или муниципальная) услуга** представляет собой деятельность соответствующего государственного или муниципального органа управления,

¹ Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации : монография / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2016. 208 с.

² Комарова В. В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории «Конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) // Успехи современного естествознания. 2015. № 1 (8). С. 1385—1387 ; Она же. Конституция страны — ценность государства и общества // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2019. № 1 (34). С. 62.



которая осуществляется по обращению заявителя, в рамках компетенции этого органа и направлена на удовлетворение потребностей заявителя, которым может выступать как физическое, так и юридическое лицо, в разных сферах общественной жизни»³.

Авторами в полной мере использован сравнительно-правовой метод исследования — рассмотрены правовой статус субъектов, предоставляющих услуги, и их заявителей, правовое регулирование данной деятельности в России и зарубежный опыт, средства, с помощью которых достигаются необходимые результаты, в том числе правовые, организационные, экономические, электронные и др. Глубокий и разносторонний научный анализ сочетается с практико-ориентированным аспектом: исследованию подвергнуты место государственных и муниципальных услуг в деятельности органов государственного и муниципального управления (гл. 1), организация предоставления государственных и муниципальных услуг (гл. 2), правовые вопросы оптимизации и повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг (гл. 3).

Авторский коллектив уделил должное внимание и дал правовую, практико-применимую оценку создаваемым в целях повышения удобства при взаимодействии заявителей с органами власти многофункциональным центрам предоставления государственных и муниципальных услуг, которые оказывают комплекс публичных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по принципу «единого окна» (с. 74); созданию и внедрению в эксплуатацию универсальных электронных карт, которые должны упростить жизнь услугополучателей по преодолению бюрократических проволочек, сократить время услугодателей, соединив в себе сведения большинства документов каждого физического лица на едином носителе (с. 110).

Авторы указали, проведя глубокие сравнительно-правовые исследования, что развитие таких общественных отношений делает необходимым создание надежной информационно-технологической платформы, внедрение современных технологий для защиты личных данных, организации информационного обмена между уполномоченными субъектами, оперативного получения информации и т.д. (с. 94 и др.)

Проблемы полноты и качества предоставляемых государственных услуг в свете положений Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁴ приобретают особую актуальность — более десяти приоритетных национальных проектов непосредственно связаны с необходимостью повышения качества предоставляемых государственных услуг (образование, здравоохранение и демография, жилье и городская среда и др.). Однако следует отметить, что, несмотря на внимание современных ученых к институту публичных услуг, остаются не решенными некоторые как теоретические, так и существенные практические вопросы. Высказываемые учеными предложения законодателям

³ Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации : монография / отв. ред. В. И. Фадеев. М., 2016. С. 12.

⁴ СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

по совершенствованию правового регулирования порядка предоставления и по упорядочению предоставления муниципальных услуг мало реализуемы⁵.

Осознавая риски вовремя не предпринятых мер по их предотвращению, остановимся на некоторых из обозначенных проблем и противоречий в сфере публичных услуг вообще и муниципальных услуг в частности. Некоторыми современными авторами поднимается проблематика, на первый взгляд теоретическая, но выходящая на практический уровень, — отличие и наполнение, а также правовые последствия⁶ применения терминов «услуга» и «работа» в русле исследований государственных и муниципальных услуг.

Законодательное закрепление определения государственной и муниципальной услуги и государственной и муниципальной работы на данный момент отсутствует, законодатель использует оба термина, тем не менее отличия есть. В монографии под редакцией В. И. Фадеева указывается, что «существо услуги, ее цель составляет непосредственно сама деятельность (действия) по реализации этой услуги, возможный материальный результат является здесь сопутствующим элементом, в отличие от работы, где соответствующий результат как раз имеет определяющее значение (например, строительство помещения по договору строительного подряда)»⁷.

Услуга может быть индивидуальная и нормированная, а вот работа — результат деятельности в интересах неопределенного круга лиц или общества в целом и нормированию, как правило, не подлежит. Очевидно, что каждая работа является индивидуальной и затраты на реализацию той или иной работы будут различными. Признается, что услуги — измеряемы и могут финансироваться исходя из утвержденных нормативов.

В отличие от них, работы оцениваются и финансируются в каждом конкретном случае исходя из индивидуальных критериев. Анализ Гражданского кодекса, Бюджетного кодекса, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» позволяет сделать вывод о том, что целесообразно определиться в вопросе нормативного наполнения «услуга» и «работа»: или разделить понятия государственная, муниципальная услуга и государственная, муниципальная работа либо их объединить на законодательном уровне, чтобы они имели одинаковые юридические последствия.

Нерешенным остается вопрос правового регулирования института публичных услуг: законодательное объединение государственных и муниципальных услуг в важном, но не во всеохватывающем аспекте — организации их предоставления,

⁵ Институт муниципальных услуг в России: современное состояние и направления развития // под ред. С. В. Кабышева, Н. Н. Чучелиной. М., 2014. С. 296.

⁶ См.: Лозовой М. М. Понятие государственных муниципальных услуг (работ), оказываемых и выполняемых государственными и муниципальными учреждениями // Вестник экономики права и социологии. 2016. № 2. С. 189—191; Полотовская Е. Ю. Проблема определения государственной (муниципальной) услуги, работы, функции // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 78—80.

⁷ Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации. С. 11.



оставляет за рамками унификации подзаконное регулирование весьма важных элементов механизма реализации не только с точки зрения услугодателя, но и с позиции услугополучателя.

Например, чрезвычайно важный момент — закрепление стандарта предоставления публичных услуг — способен при должной проработке предотвратить массу рисков при инкорпорировании этого института в правовую действительность России.

«Стандарт предоставления муниципальных услуг» с позиций нормативистского подхода рассматривается как самостоятельный документ⁸ и как составная часть административного регламента органов местного самоуправления⁹; в любом случае целесообразно помнить конституционные установления¹⁰ в процессе отраслевого и тем более подзаконного регламентирования механизма предоставления публичных услуг (государственных и муниципальных).

Очевидно, что существующая ныне система предоставления государственных и муниципальных услуг является сравнительно новым для нашей страны явлением. В связи с этим имеются законодательные, управленческие недоработки, причиной которых является множественный спектр предоставляемых населению услуг и работ, видовое многообразие их предоставления — в нормативных правовых актах специфические особенности предоставления услуг связаны с разнообразными процедурами, требующими должного закрепления и регулирования.

Современные ученые приступили к глубокому исследованию проблем качества публичных услуг¹¹. Различные формы и виды предоставления услуг требуют различных моделей при оценке их качества, в этом поддерживаются идеи молодых ученых¹². Например, предоставление услуг в электронном виде: с одной стороны, плюсом является сокращение временных затрат на получение и оказание услуги как для заявителя, так и для услугодателя. С другой стороны, очевидна сложность — недостаточно развита система электронного межведомственного взаимодействия и электронного документооборота, то, что, в свою очередь, вы-

⁸ См.: *Зенин С. С.* Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // *Актуальные проблемы российского права*. 2015. № 3. С. 66—73.

⁹ См.: *Яхина О.В.* Стандарт предоставления муниципальной услуги как гарантия гласности административных регламентов органов местного самоуправления // *Актуальные проблемы юридических наук*. 2016. № 2. С. 116—119.

¹⁰ См.: *Шабдарова О. В.* Конституция Российской Федерации как источник института муниципальных услуг в России // *Право и политика: теоретические и практические проблемы* : сборник материалов 3-й Международной научно-практической конференции, 14 ноября 2014 года / отв.ред. А. В. Малько ; Рязанский гос. ун-т имени С. А. Есенина. Рязань : Концепция. 2014. Вып. 3. С. 169—170.

¹¹ См.: *Савельев И. И.* Государственные и муниципальные услуги: анализ и методика оценки качества : монография. М. : Русайнс, 2017. 136 с.

¹² См.: *Родионов М. Г.* Методики оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг // *Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий*. 2018. № 1 (25). С. 62—65.

зывает сложности в отборе критериев комплексной оценки качества оказания услуг в электронном виде.

Определенную роль в оценке качества играет уровень доступности и уровень доверия потребителей государственных и муниципальных услуг к услугодателю. Финансовая и бюджетная эффективность со стороны услугодателя — это и необходимость учета эффективности расходов на оказание услуги с учетом финансовой обеспеченности перехода на электронный вид оказания услуги.

Таким образом, как минимум три аспекта целесообразно учитывать при выстраивании критериев оценки качества оказываемых услуг: финансирование перехода а электронный вид предоставления государственных и муниципальных услуг, удовлетворенность услугополучателей и качество, эффективность а также финансовая выгода для услугодателя по предоставляемым услугам в электронном виде.

Авторы монографии под редакцией В. И. Фадеева предложили показатели оценки качества оказания государственных и муниципальных услуг, указали на необходимость и значимость мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг (с. 157); обозначили проблемность вопросов оптимизации финансового и материально-технического обеспечения процесса повышения качества услуг (с. 188).

Без сомнения, возможно при дополнительном анализе назвать и другие причины, а также критерии, необходимые для комплексной оценки качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг: своевременность и оперативность, качество стандартов по оказанию того или иного вида услуг.

Авторы монографии под редакцией В. И. Фадеева, во исполнение конституционного императива — высшей конституционной ценности прав и свобод человека, в рамках реализации ее при оказании публичных услуг, особое внимание уделили досудебному (внесудебному) обжалованию заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностных лиц этих органов либо государственного или муниципального служащего (с. 124); необходимости снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг (с. 127).

Здесь же можно упомянуть мало реализуемую, но так необходимую сегодня оценку экспертным сообществом и институтами гражданского общества существующей системы государственных и муниципальных услуг.

В этой связи отметим интересный подход — современные авторы рассматривают муниципальные услуги через призму стимулирования гражданской активности. О. В. Яхина справедливо отмечает, что муниципальные услуги — способ удовлетворения потребностей населения и способ взаимодействия местного уровня власти с жителями¹³.

Муниципальные услуги в современной науке получили глубокое исследование в различных аспектах: как элемент механизма реализации гласности в работе

¹³ См.: Яхина О. В. Муниципальные услуги как средство стимулирования активности граждан // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 183—187.



органов местного самоуправления¹⁴; как элемент обеспечения качества и своевременности оказания публичных услуг; как способ противодействия коррупции¹⁵.

Моделирование качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг с учетом существующих рисков наравне с комплексной оценкой качества в различных аспектах, без сомнения, позволит не только учесть научно-методические рекомендации, но и логично, полно, на нормативном уровне закрепить существующий механизм.

С точки зрения автора существует проблема информационной обеспеченности и информационной доступности получения государственной и муниципальной услуги. Оценка информационной доступности, без сомнения, может быть взята в качестве критерия для создания надлежащего механизма оказания государственной и муниципальной услуги. В механизмах предоставления государственных и муниципальных услуг, помимо информационной обеспеченности и доступности, можно назвать еще не решенную проблему предварительной записи на получение государственных и муниципальных услуг¹⁶.

Современными авторами высказано предложение о необходимости включения универсального правила в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» о возможности предварительной записи для получения муниципальной услуги, которая не должна являться единственно возможным способом получения таковой; наличие возможности у граждан выбирать: записываться ли потребителю услуги на прием заранее или использовать живую очередь. Конечно, целесообразно закрепить простое правовое регулирование, но механизм обязательно должен содержать информирование заявителя о зарегистрированном времени и месте оказания услуги. Предварительная запись может быть расценена как промежуточное обращение, что требует ее регулирования с учетом норм и основополагающего смысла ст. 2, 18 и 33 Конституции РФ.

Все это в совокупности позволяет еще раз обратить внимание законодателей на конституционные ценности и основы организации общества и государства Российского при регулировании механизмов предоставления публичных услуг — на недопустимость подмены обязанностей государства институтом публичных услуг. По твердому убеждению автора статьи, качество, доступность услуг — шаг к возвращению доверия граждан к публичной власти.

В заключение краткого обзора проблематики института муниципальных услуг сквозь призму научных воззрений В. И. Фадеева еще раз обратим внимание читателей на дар исследовательского предвидения нашего коллеги, стоявшего в начале пути создания и развития отрасли муниципального права¹⁷.

¹⁴ См.: Яхина О. В. К вопросу гласности информации о муниципальных услугах // Право и практика. 2018. № 1. С. 71—76.

¹⁵ См.: Комарова В., Смирнова Т., Яхина О. Регламентация муниципальных услуг как способ противодействия коррупции // 30th IBIMA Conference Proceedings. 2017. Vol. 2 (1). P. 5843—5846.

¹⁶ См.: Савоськин А. В. Предварительная запись на личный прием (конституционно-правовой анализ) // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 1. С. 87.

¹⁷ Комарова В. В. Памяти Владимира Ивановича Фадеева посвящается // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. М. : Проспект, 2015. Т. 2. С. 7—18.

Владимир Иванович был замечательным педагогом-наставником, внимательным и чутким коллегой, готовым прийти на помощь; истинным русским интеллигентом. Его отличали величайший профессионализм ученого-юриста и величайшая скромность, неизменная обходительность и доброжелательность в общении, мудрость и принципиальность.

Коллеги, ученики навсегда сохраняют в своих сердцах светлый образ Владимира Ивановича Фадеева, его научное наследие еще долгие годы будет базой для новых исследований в сфере муниципального права.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зенин С. С.* Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // *Актуальные проблемы российского права*. — 2015. — № 3. — С. 66—73.
2. *Институт муниципальных услуг в России: современное состояние и направления развития* / под ред. С. В. Кабышева, Н. Н. Чучелиной. — М., 2014. — 400 с.
3. *Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации* : монография / отв. ред. В. И. Фадеев. — М., 2016. — 208 с.
4. *Комарова В. В.* Конституция страны — ценность государства и общества // *Вестник Сибирского юридического института МВД России*. — 2019. — № 1 (34).
5. *Комарова В. В.* Наполнение и видовое многообразие правовой категории «конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) // *Успехи современного естествознания*. — 2015. — № 1 (8). — С. 1385—1387.
6. *Комарова В., Смирнова Т., Яхина О.* Регламентация муниципальных услуг как способ противодействия коррупции // *30th IBIMA Conference Proceedings*. — 2017. — Vol. 2 (1). — P. 5843—5846.
7. *Лозовой М. М.* Понятие государственных муниципальных услуг (работ), оказываемых и выполняемых государственными и муниципальными учреждениями // *Вестник экономики права и социологии*. — 2016. — № 2. — С. 189—191.
8. *Полотовская Е. Ю.* Проблема определения государственной (муниципальной) услуги, работы, функции // *Административное и муниципальное право*. — 2012. — № 1. — С. 78—80.
9. *Родионов М. Г.* Методики оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг // *Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий*. — 2018. — № 1 (25). — С. 62—65.
10. *Савельев И. И.* Государственные и муниципальные услуги: анализ и методика оценки качества : монография. — М. : Русайнс, 2017. — 136 с.
11. *Савоськин А. В.* Предварительная запись на личный прием (конституционно-правовой анализ) // *Актуальные проблемы российского права*. — 2017. — № 1.
12. *Шабдарова О. В.* Конституция Российской Федерации как источник института муниципальных услуг в России // *Право и политика: теоретические и прак-*



- тические проблемы : сборник материалов 3-й Международной научно-практической конференции, 14 ноября 2014 г. Вып. 3 / отв. ред. А. В. Малько ; Рязанский гос. ун-т имени С. А. Есенина. — Рязань : Концепция, 2014. — С. 169—170.
13. Яхина О. В. К вопросу гласности информации о муниципальных услугах // Право и практика. — 2018. — № 1. — С. 71—76.
 14. Яхина О. В. Муниципальные услуги как средство стимулирования активности граждан // Актуальные проблемы экономики и права. — 2015. — № 2. — С. 183—187.
 15. Яхина О. В. Стандарт предоставления муниципальной услуги как гарантия гласности административных регламентов органов местного самоуправления // Актуальные проблемы юридических наук. — 2016. — № 2. — С. 116—119.

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы содержания и соотношения понятий «народное представительство» и «парламентаризм», их сущность, эволюция и современное состояние.

Ключевые слова: народное представительство, парламентаризм, взаимосвязь, организационные формы, правовое отражение.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.037-048



**Сурен Адиекович
АВАКЬЯН,**

заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ
avakian@law.msu.ru
119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13

S. A. AVAKIAN,

Head of the Chair of constitutional and municipal law of the Law department of the Lomonosov Moscow State University, Doctor of Juridical Sciences, Professor, honoured scientist of the Russian Federation, honoured lawyer of the Russian Federation

avakian@law.msu.ru

119991, Russia, Moscow, Leninskie gory, 1, str. 13

REPRESENTATION OF THE PEOPLE AND PARLIAMENTARISM

Abstract. This article discusses problems of content and correlation of the notions of 'representation of the people' and 'parliamentarism', their essence, evolution and current state.

Keywords: representation of the people, parliamentarism, correlation, organisational forms, legal echoing.

Вместо вступления. В кругу научных проблем, которым уделял внимание Владимир Иванович Фадеев, были народное представительство и парламентаризм с их различными оттенками. Он опубликовал ряд работ с интересными идеями. Думаю, смог бы сделать гораздо больше, но... Наша задача — продолжение исследований. И каждый последующий шаг — и в память о коллеге, и в развитие вечной темы.

О народном представительстве как организационной форме и как совокупности средств воплощения интересов граждан (народа) говорят еще с древних времен и до наших дней. Интересующиеся могут найти много научных источников, среди них и работы В. И. Фадеева¹.

¹ См., в частности: Фадеев В. И. У истоков народного представительства: политические идеи и практика античной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013.

В основе народного представительства — два фактора: во-первых, это коллективный, групповой интерес; во-вторых, наличие (использование) той или иной организационной формы его выражения.

В самом деле, представительство всегда было неизбежно для служения *индивидуальному интересу* или просто для отражения его: отец олицетворял семью и выступал от нее; смелый сын воспринимался окружающими как достойный представитель всего рода; сватаясь к девушке, учитывали как ее внешность и умелость, так и стоящие за ней авторитет и материальный достаток семьи, и т.д. В подобных случаях порой что-то надо было делать для представительства клана, семьи, но зачастую этого и не требовалось — достаточно было просто знать, кто такие. Подобное представительство широко распространено и в наши дни — с той особенностью, что нередко индивидуальный и групповой интересы могут переплетаться, к примеру, от одной семьи — к клану (роду), от одного акционера — к интересам всего хозяйствующего сообщества и т.д.

Но даже простое проживание в населенном пункте, а тем более необходимость строительства храма, возведения дорог, организации базара и торговли, обсуждения и поддержки территориальных забот рождали общие проблемы, интересы и заставляли искать формы их воплощения. При этом переплетались два понятия: совместное проживание делало жителей чем-то большим, чем просто соседи, это уже был *народ* как качественно новое понятие; в свою очередь, при взаимном общении люди вырабатывали линию *представления* своих интересов, а также создавали органы (советы, комитеты), которые бы *представляли* их интересы.

По большому счету так и зародилось то, что в дальнейшем оформилось в притягательную категорию, какой явилось *народное представительство*. У него были и есть различные особенности, нюансы, но, обобщенно говоря, народное представительство характеризуется такими чертами:

- оно имеет территориальный ареал;
- является общественно значимым, т.е. в его основе то, что сегодня принято характеризовать как публичные интересы;
- предполагает наличие организационных форм, используемых для их представления, а при необходимости и защиты, т.е. обуславливает существование (создание) органа или лица, которому поручается выражение таких интересов.

Дела конкретной территории неизбежно создают ее персонифицированный портрет — это люди, их этническая (национальная), религиозная, нравственная и психологическая принадлежность. К этому присоединяется занятость, и прежде всего трудовая, ее «расклад» по видам дел. Наконец, это и образ жизни, общение. И категория «народного представительства», что называется, идеально подходит для воплощения всех подобных интересов.

Причем первое слово в данном понятии — «*народ*»; оно всегда имело и имеет глубинный смысл. Предполагается *общность* людей, в основе которой гуманизм, коренящийся прежде всего в единстве природной судьбы — все пришли в этот мир, чтобы жить, чем-то заниматься, общаться, продолжать род и т.п. Таким об-

разом, в понятии народного представительства ключевым является именно слово «народ» как *единство* равных по своему предназначению в этом мире.

Что касается второго слова — «*представительство*», то его предназначение виделось и видится в том, что оно имеет подчиненный характер по отношению к категории «народ» и обуславливает такие исходные посылки:

- а) кто бы ни были представители, они должны себя воспринимать как олицетворение и воплощение народа как единой категории;
- б) что бы они ни делали, это должно быть в интересах и ни в коем случае не во вред народу;
- в) народ постоянен, представительство ограничено временем, не может заостеневать, поэтому периодически подлежит обновлению;
- г) представительство не может себя ставить выше народа, и если это наблюдается, оно подлежит замене или реформированию.

При подобном толковании понятия «народное представительство» достаточно очевидно: поскольку народ неизбежно вечен, он остается всегда. Хотя не стоит воспринимать этот тезис так, что народ вечен постольку, поскольку он физически существует и от него никуда «не денешься». Увы, бывали в истории такие правители, которые пытались «прочистить» свой народ, физически уничтожить тех, кто не подходил к их представлениям об облике народа; либо они уничтожали массы людей, принадлежащих к другому народу, — якобы в интересах либо для «пользы» своих соплеменников. Это наносило огромный ущерб не только конкретным народам, но и человечеству в целом.

Бывало и так, что формальные представители народа, пришедшие к власти путем ее захвата и даже через легитимное избрание, тоже стремились переделать народ, если считали его не готовым к новым идеям, образу жизни. Это в истории можно видеть многократно. В данном случае опять налицо попытка подчинить народ новой власти, в том числе и учрежденным ею органам представительства. Такое, образно говоря, «насилие» над народом облекается нередко, как сейчас модно говорить, в цивилизованные рамки. Но ключевое здесь — желание подчинить народ идеям, которые кажутся представителям наиболее прогрессивными. Бывает, что на этом пути создаются гибридные формы, отсюда можно наблюдать причудливые национальные варианты представительства.

И все же факт остается фактом: состояние и сознание людей влияют на выбор организационных форм представительства и остаются ключевым обстоятельством в его построении. Отсюда сами указанные формы могут быть преходящими.

Конечно, было бы упрощением говорить, что они имеют второстепенный характер, что народ может в любой момент поменять структуру власти и т.п. Хорошо известен афоризм: «народ имеет такое правительство, какого заслуживает». И к тому же надо помнить, что смена формы не есть изменение содержания, что новый орган может быть идеальным по его предназначению и полномочиям, но наполнен такими людьми, которые не смогут реализовать идеал, а то еще и извратят его суть. То есть можно либо изначально идеал подстроить под себя, либо вдобавок к этому поручить его осуществление тем, кто загубит идею. Неслучайно ведь народное выражение: «Гладко было на бумаге, да забыли про овраги».

И все же, несмотря на очевидность «оврагов», к «идеальной» конструкции народного представительства очень подошел парламентаризм. Почему? В силу



простоты и понятности его идей: 1) наличие территориальной общности людей; 2) общность, публичность интересов; 3) возможность непосредственного решения проблем или их части населением; 4) коллективное формирование органов, которым поручается постоянное ведение таких проблем; 5) изложение блока своих поручений таким органам; 6) постоянное сообщение этим органам гражданами и их объединениями своих текущих пожеланий; 7) возможность периодической оценки работы таких органов со стороны населения; 8) периодическое переформирование таких органов.

Мы сейчас не касаемся известной проблемы — на каком уровне может существовать парламентаризм, ведь распространена трактовка, что парламент — это категория общегосударственного уровня. Нас интересует другое: парламентаризму предшествовало понятие «представительный орган власти», оно и сейчас распространено. В широком смысле слова «парламентом» условно считают любой *коллегиальный выборный орган*. Отсюда — и понятие «парламентаризм», которым зачастую обозначается *вся система коллективных, избранных населением органов*.

Однако сразу же коснемся и другого важного вопроса: если территория, на которой создается орган народного представительства, достаточно велика и имеет немало особенностей по социальному, национальному составу населения, структуре хозяйства и т.д., — все это предполагает создание коллегиального такого органа. И поскольку все такие органы на местах состояли и избирались из достаточного количества депутатов, гласных, советников и т.п., постепенно возобладала мысль о том, что народное представительство являет собой, говоря обобщенно, «депутатскую коллегию». Характерно, что если кое-где и вводилось избрание населением мэра, главы города и т.д., то в силу его предназначения для осуществления исполнительной власти и руководства ею официально представителем населения считали все же коллегиальный городской совет, но не такого мэра, главу.

Когда же пришло время создания общегосударственного представительного органа — парламента, на него тоже перешло толкование народного представительства как коллективного органа. «Представительное правление»² — это понятие, возникшее уже в Средние века, относилось прежде всего к парламентам.

Для начала это было понятно, поскольку создавались парламенты в монархических системах. «Божественное» предназначение монарха уже предполагало его «место» на земле, заботу о народе и т.д. В данном случае вопроса о том, что монарх тоже часть системы народного представительства, не возникало. Тем более что он был не выборным, а наследственным правителем. И если представителя «божественного» на земле обратить в представителя народа, это ведь могло бы зародить у простолюдинов мысль о подчиненности монарха народу и его интересам, в то время как монархизм зиждился на идее дарованности благ людям от правителя.

Но когда большинство монархий стали республиками, а их возглавили избираемые все чаще населением президенты, вопрос о том, кого же они представляют, стал возникать. Сначала объяснение было такое же, как и в отношении глав городов. Поскольку главы государств возглавляли исполнительную власть,

² См.: Милль Дж. С. Рассуждения о представительном правлении. М.: Социум, 2019. 376 с.

даже при избрании народом их предназначение видели в функциях управления и поэтому не считали частью народного представительства. Более того, в представительско-парламентской деятельности видели основу контроля за исполнительной властью, на вершине которой был глава государства. И еще была опасность — если их отнести к представительству, не возникнет ли угроза конструкции разделения властей?

Как быть с этой проблемой в наши дни? Думается, поскольку разделение властей предполагает систему сдержек и противовесов, помимо парламентского контроля в отношении исполнительной власти существует и влияние (в определенной мере контроль!) исполнительной власти в отношении представительной власти. Помимо этого, скажем так, организационного фактора есть и другой, связанный как с предназначением органов, так и с пониманием своей ответственности перед народом.

Президент Российской Федерации имеет все основания для того, чтобы считать себя представителем народа, не только в силу своего всенародного избрания. Дело еще и в том, что конституционно он еще и ответствен перед народом, его присяга завершается словами, что он клянется «верно служить народу» (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ). И никто не вправе запретить Президенту считать себя представителем народа, олицетворяющим его интересы в своей деятельности.

И все же будем исходить в нашем сочинении из традиционного толкования народного представительства как совокупности коллегиальных органов, избираемых населением. Обратимся теперь к вопросу о путях воплощения народного представительства в задачах, структуре, формах деятельности парламента (коллегиального представительного органа).

1. *Предназначение и полномочия.* Мы уже касались данного фактора выше, поэтому кратко отметим: народное представительство в некоторой степени может быть непосредственным, т.е. осуществляемым самим народом через институты непосредственной демократии (народные собрания, референдумы, публичные обсуждения, слушания и др.). И все же народное представительство более эффективно, когда его задачи осуществляют сформированные населением *выборные органы* народного представительства.

Исторически известно, что в основу концепции народного представительства и его органов могут быть положены две идеи, как правило, взаимоисключающие. Первая идея считается характерной для теории разделения властей, предполагает свое место представительных органов в данной системе, возможность их влияния, в чем-то контроля в отношении других ветвей власти путем их формирования, в некоторых аспектах — даже отчетности указанных органов. Вторая идея основывается на верховенстве представительных органов в системе власти, предполагающем полную зависимость иных органов от представительных, включая отчетность. Данный вариант считается свойственным для советской и в целом социалистической модели власти. И в немалой степени именно его критика стала основой для ликвидации советской власти в нашей стране и обращения к первому варианту взаимоотношений органов. Хотя, говоря реалистично, это была всего лишь модель, на деле государственные органы официально не вмешивались в деятельность друг друга. Другое дело — практика, она и сейчас пестрит примерами такого вмешательства.



Истина находится где-то посередине. Органы власти создаются для реализации ее задач, которые органичны для соответствующих органов. Концепция состоит в том, что, как правило, иные звенья не вмешиваются в непосредственное осуществление полномочий, которыми наделены различные органы. Но все звенья наделены правом влияния на другие органы, представления своих предложений, оценок и т.п. При необходимости в чем-то это могут быть и радикальные меры — например, нормативно-юридически закрепленные права на отмену или обжалование решений, на изменение состава органа и др.

Наивысшее предназначение органов народного представительства состоит в том, что им поручаются ключевые публичные функции: представительство народа; общее руководство делами территории и (или) (со)участие в таком руководстве; высший уровень правотворчества, состоящий в принятии законов государства, главных актов соответствующей территориальной единицы; принятие бюджета и ключевых программных актов для развития экономики, социальной сферы и т.д.; формирование или участие в формировании иных ключевых органов публичной власти; выполнение задач парламентского контроля за состоянием дел в стране и за работой исполнительной власти.

Названные публичные функции обуславливают круг полномочий органов народного представительства. При этом следует иметь в виду: предназначение должно отражаться в полномочиях не только исходя из возможностей органа, но также и потому, что именно при закреплении полномочий указываются зачатую время и порядок их осуществления. Иначе говоря, полномочия — самостоятельная категория для органов народного представительства. К примеру, если у представительного органа была и есть задача (функция) утверждения бюджета территории, далеко не безразлично, когда осуществляется соответствующее полномочие, поскольку в этом моменте есть своя логика: если утверждается ежегодный бюджет, и делается это в марте-апреле данного года, то сразу же это дает повод думать о зависимости представительного органа от исполнительной власти — целый квартал уже исполняется не утвержденный, а планируемый бюджет. Отсюда и Государственная Дума, и нижестоящие представительные органы перенесли время осуществления полномочия по утверждению бюджета на осень предшествующего года.

2. Территориальная основа создания и деятельности. Все представительные органы народного представительства объединяет то, что, как уже было отмечено, они создаются по территориальному принципу. Это вся территория государства, она является основой деятельности общегосударственного парламента. Если государство федеративное и делится на субъекты федерации, представительный орган образуется в каждом субъекте федерации. Не может быть такого, чтобы один представительный орган создавался для двух и более субъектов федерации.

Особенностью России, даже учтенной в ее Конституции, является наличие так называемых сложносоставных субъектов, когда такой вид субъекта РФ, как автономный округ, входит в состав другого субъекта — сейчас области, ранее также и края. Не наша задача анализировать причудливость этой конструкции. Отметим лишь, что ее особенностью является наличие представительного органа власти в автономном округе, он действует в рамках его территории и избирается населением округа. В свою очередь, для области существует свой представи-

тельный орган власти, его избирает все население области, включая и жителей автономных округов. Конструкция несколько «загадочная», она не создает подчиненности представительного органа округа представительному органу области, хотя и исходит из обязательности актов и действий последнего для представительного органа автономного округа.

Такая конструкция осталась еще со времен, когда автономный округ не объявлялся субъектом Российской Федерации, а существовал в качестве особой единицы политической автономии. С включением автономных округов в систему федеративной организации России плюсом стал более высокий учет интересов малочисленных народов Севера и Северо-Востока нашей страны; но возникла и неувязка, поскольку, состоя в другом субъекте РФ, автономный округ и его органы не могут не считаться с «нависающей» над ними властью области и ее органов. «Утешительным» в данном случае является тезис о том, что для населения округа существуют как бы два уровня защиты их интересов. Но ведь, в свою очередь, и население области — за минусом тех, кто относится к округу — вполне может сетовать на то, что у них лишь один уровень такой защиты. На практике это все же мало актуально, но научные подходы не дают повода для «забычивости».

Внутри субъектов РФ территориальный принцип предполагает создание органов народного представительства для каждого вида территориально-муниципальных образований. Довольно сложным может быть вопрос о создании отдельного представительного органа для муниципального образования, являющегося центром другого муниципального образования. Например, если административный центр муниципального района является достаточно большим по территории, тогда здесь создается городской округ как самостоятельное муниципальное образование — со своим городским советом и его депутатами. Но центр муниципального района может располагаться в каком-то населенном пункте, и нет необходимости преобразовывать его в сельское или городское поселение как муниципальное образование, тогда здесь всего лишь избираются депутаты представительного органа муниципального района.

3. *Связь с населением и интересами территории.* Связь с населением — органическое свойство органов народного представительства. Оно отражается во многих направлениях:

- *избрание* данных органов гражданами путем всеобщих выборов; всеобщими они называются по той причине, что право на участие в них предоставляется проживающим на соответствующей территории при условии достижения ими определенного возраста и отсутствии официально ограниченной дееспособности;
- *постоянные контакты* избранных лиц (депутатов, советников, гласных) с населением — путем встреч, информирования и т.п.
- при закреплении так называемого *императивного мандата* — возможность избирателей давать *наказы* избранным, т.е. высказывать пожелания, обязательные в том плане, что на них положено отреагировать — либо принять и добиваться исполнения, либо обоснованно отклонить. Также при таком мандате избранные выступают не просто с информацией, сообщениями о своей деятельности перед населением, а с *отчетами*, причем как о своей работе, так и о работе представительного органа в целом, по итогам рассмотрения избиратели вправе дать оценку деятельности и избранного лица, и органа



в целом. Для избранного лица это может вылиться в возбуждение процедуры его *отзыва* голосованием населения (избирателей);
— в любом случае — *ограниченность полномочий органов народного представительства определенным сроком*, по истечении которого проводится избрание его нового состава.

Что касается *связи с интересами территории*, то в одной части они отражаются в том, что было сказано об интересах населения, в том числе и в структуре органа народного представительства, о чем мы скажем чуть позже. Однако, не забывая о населении, нельзя воспринимать интересы территории слишком «приземленно», лишь через данную категорию. Ведь потому и применяется указанный выше территориальный принцип создания органов народного представительства, что есть понятие «экономическая жизнь территории», она может порождать различные, в том числе неожиданные, формы — строительство и асфальтирование дорог, возведение новых предприятий, проезд в связи с этим новых работников, газификация населенных пунктов, отводы земель для освоения, строительство жилых комплексов и т.д. — это в определенной степени самостоятельный блок задач, стоящих перед органом народного представительства.

Экономико-производственная специфика может не просто быть связанной с интересами населения, но и подчинить их себе. Порой это терпимо, но бывают и парадоксальные ситуации. Так, всем известен пример моногородов, когда населенный пункт становится «придатком» предприятия. Все проблемы, в том числе и территориальные, решает тоже оно. Хорошо, если работа предприятия идет успешно; но если у него нет перспективы, то и муниципальное образование, и его представительный орган ждет крах.

Недавно стали появляться и примеры иного рода. В частности, возникший или получивший рост населенный пункт создает себе административное управление, которое заменяет муниципальную власть и не видит нужды в том числе и в представительном органе.

В регионах страны, где интенсивно разворачивается промышленность, создаются в качестве организационных единиц особые экономические зоны, территории опережающего развития и т.д., спецификой которых является создание управляющих компаний для руководства территориями, заключение ими соглашений с исполнительными органами власти субъекта РФ и органами местного самоуправления, с последующим неучастием (отстранением) этих органов от непосредственного руководства территориями, тем более что такие территории могут охватывать значительные части субъекта РФ и нескольких муниципальных образований.

Подобная практика, ослабляющая, а то и исключая участие органов власти в руководстве территориями, не является однозначной и находит критические оценки в научной литературе³. Приходится думать о том, что производственно-экономическая составляющая заставляет принимать решения, которые в чем-то могут не согласовываться с «упрощенными» интересами населения, и искать пути взаимосогласования тех и других факторов.

Помимо названных чуть выше вновь «изобретаемых» организационных форм, влияющих на роль представительных и иных территориальных органов регио-

³ См. об этом: Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Проспект, 2019. С. 549—567.

нально-местного уровня, можно найти и примеры, когда и система органов, и интересы населения остаются незыблемыми, однако (такой парадокс!) для их более полного учета приходится принимать трудные решения. Наглядный пример — случаи, когда для обеспечения чистоты территории и строительства новых объектов приходится ввозить в населенные пункты ощутимые количества мигрантов, в том числе из других стран.

4. *Структура.* Эта особенность органов народного представительства относится к числу довольно динамичных. Если говорить обобщенно, можно найти разные способы отражения в структуре представительных органов интересов населения, отдельных социальных слоев, территорий.

Во-первых, это общетерриториальное и общеполитическое представительство с созданием однопалатного представительного органа власти. Его суть — упрощенно — состоит в том, что территория, соответственно, государства, другой единицы делится на избирательные округа с равной или примерно равной численностью избирателей. От округа избирается депутат соответствующего представительного органа.

Как правило, это прямые выборы населением. Некоторые страны с учетом организационных и экономических трудностей вводили вместо прямых так называемые многостепенные выборы, при которых первый, самый низовой уровень депутатов избирался населением, а депутаты (делегаты) последующих уровней представительных органов избирались членами образованных коллегиальных органов. В отдельных странах, в том числе и в России первых двух десятилетий советской власти, многостепенные выборы применялись в целях классового и политического фильтра, который позволял отсеять представителей «эксплуататоров», не позволить им проникнуть в советы депутатов. Кроме того, фильтр был открыто нацелен на повышение численности рабочих и их представителей в советах. Прямые выборы были введены с принятием Конституции СССР 1936 г., когда официально провозглашалась победа советской власти.

Во-вторых, сочетание двух начал в представительном органе: одна палата является органом общеполитического представительства и состоит из депутатов, избираемых по территориальным избирательным округам; вторая палата состоит из парламентариев, представляющих социально-классовые и (или) территориальные интересы. Соответственно, они либо утверждаются главой государства (например, Государственный совет в дореволюционной России или Палата лордов в Великобритании); либо направляются в данную палату представительным органом или главой субъекта федерации (современная Российская Федерация); либо избираются населением субъекта федеративного государства (например, член Сената как палаты Конгресса США).

Названные варианты формирования органов народного представительства являются наиболее распространенными. Хотя в истории парламентаризма были и примеры создания палат в органе власти по принципу представительства от различных слоев населения (в частности, Югославия 80-х гг. прошлого века⁴).

⁴ См.: *Енгибарян Р. В.* Скупщина Социалистической Федеративной Республики Югославии: конституционные основы построения и деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 17—18.



Двухпалатность порой считают признаком парламентаризма в федеративных государствах, и это находит подтверждение в практике широкого круга стран. И все же хватает и унитарных образований, где тоже есть двухпалатные парламенты, в частности, из ближайших соседей это Беларусь и Казахстан. Думается, в основе двухпалатной структуры парламента — наличие двух групп переплетающихся, но все же во многом и самостоятельных интересов — общеполитических и территориальных. Однако вторую группу нельзя трактовать как совокупность локальных интересов. Более правильно видеть их в сочетании с интересами государства, т.е. в возвышении до уровня общегосударственных интересов. Это означает, что направляемые в палату парламента представители территорий не могут рассматриваться исключительно как «пробивающие» местные интересы через свою палату; они должны учитывать интересы всей федерации. Кстати, в этих же целях многие государства принимают нормы о включении в состав членов верхней палаты представителей общегосударственного уровня, которые направляются в нее главой государства.

Россия также пошла по этому пути. 21 июля 2014 г. принята поправка к Конституции РФ, согласно которой в состав Совета Федерации входят представители Российской Федерации в количестве не более десяти процентов от общей численности палаты⁵, которые назначаются Президентом РФ. И хотя в реальности такие представители в палату пока не назначены, само появление данной категории членов Совета Федерации уже означает усиление общегосударственного начала в деятельности данной палаты. Думается, популярное в Совете Федерации «поименование» данного органа «палатой регионов», бывшее очень спорным и ранее, теперь становится еще более условным.

5. *Образ работы.* Парламентаризм с самого начала его существования стали связывать со специфическим стилем деятельности. Его отражение можно видеть, обобщенно говоря, в таких чертах парламента, как: а) манера работы; б) постоянство или периодичность заседаний.

По *манере работы* при характеристике представительных органов власти следует исходить из ряда их особенностей: здесь распространены исходная гласность и публичность, широкое обсуждение любых вопросов (обычай «поговорить», дискуссия), обязательная коллегиальность, заслушивание участников, особенно от фракций, принятие решений голосованием и т.д.

Постоянство или периодичность проявляется в следующем: чем выше уровень представительного органа, тем регулярнее его постоянная работа. Это обусловлено важностью вопросов, а также наличием государственных средств на финансирование работы парламента и депутатов.

Сторонники социалистической системы народного представительства придумали интересную модель — «советы как работающие корпорации». Ее смысл, говоря сжато, состоит в том, что орган народного представительства считается работающим постоянно, но депутаты в подавляющем большинстве остаются по месту своей основной работы, заседает орган периодически, а по принятии решений депутаты разъезжаются по месту своей работы (территории) и организуют исполнение принятых актов. Это и есть работающая корпорация. Идея

⁵ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202.

привлекательная, но не учитывавшая некоторых особенностей своего времени и конкретно Советского государства: депутаты в своем большинстве были неграмотны, поэтому они не могли ни готовить проекты законов и других актов, ни компетентно их обсуждать; соответственно, в этой ситуации получила быстрое развитие бюрократия советской власти, реальным ее воплощением стало представительство исполнительного аппарата, который также подбирал депутатов.

Такая система представительных органов существовала в нашей стране практически до 90-х гг. истекшего века. Собиравшиеся два раза в год верховные советы СССР и союзных республик заседали два—четыре дня и в основном либо утверждали представленные проекты, либо заслушивали заранее подготовленные доклады и выступления. Картина мало менялась и на местном уровне, с той разницей, что советы здесь собирались четыре раза в год; на уровне городских и районных советов заседания проводились один раз в два месяца, но хорошо подобранный состав депутатов тоже спокойно заслушивал доклады руководства и голосовал за предлагаемые проекты решений.

Современная система представительных органов сделала решительные шаги по введению новых правил работы. От принципа внешней видимости постоянства работы при периодических сессиях отказались на высшем уровне — теперь депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ обязаны повседневно быть на своих рабочих местах, за это им платят «заработную плату». Заседания палат регулярны, практически еженедельны, кроме периода, когда парламентарии выезжают для работы на территориях и встреч с избирателями.

Несколько сложнее было обеспечить такое же постоянство для представительных органов нижестоящих уровней. Например, сначала для депутатов Московской городской Думы ввели постоянную и освобожденную работу с получением денежного вознаграждения. Но с увеличением численности депутатов и расходов пришлось отказаться от полного освобождения всех депутатов, лишь часть из них переходит в Думу на постоянную работу. Правда, для каждого депутата есть свой кабинет в помещении городской Думы. По этому же пути идут большинство представительных органов других субъектов РФ. На уровне городских и районных муниципальных представительных органов нет необходимости введения постоянной освобожденной работы для всех депутатов, этим занимаются руководство органа и нередко председатели депутатских комитетов, комиссий. Но в целом принцип постоянства деятельности здесь тоже соблюдается.

В завершение статьи следует ответить на очень болезненный вопрос: являются ли органы народного представительства в нашей стране руководителями в системе публичной власти? Скажем прямо, что при триаде государственной власти — законодательная (она же и представительная), исполнительная и судебная — последняя стоит несколько особняком, а ведущим звеном является все-таки исполнительная власть! Почему так? Потому что она повседневно руководит хозяйственным комплексом и так же оперативно реализует полагающиеся расходы. Дело еще и в организационном моменте: исполнительной власти и ее главе приходится принимать самые ответственные решения. И делать это оперативно.

У органов народного представительства очень много неплохих рычагов выявления и консолидации общественного мнения. Это народные опросы, публичные



обсуждения, дебаты на заседаниях представительного органа, подготовка проектов нормативных актов и т.д. Но пока все будет сделано, оперативность пройдет или требуемое решение примет исполнительная власть. Парламентаризм был и останется постоянным признаком политической системы, порой ее декором. Но счастье уже в том, что он существует!

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Актуальные проблемы теории представительства в конституционном праве // Вестник Воронежского государственного университета. — 2018. — № 2 (33). — С. 22—31.
2. *Авакьян С. А.* Основные тенденции современного развития конституционного права // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 4. — С. 3—7.
3. Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. — М.: ИГП РАН, 2017. — 224 с.
4. Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред В. И. Фадеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2017.
5. *Краснов М. А.* Введение в конституционное право с разъяснением сложных вопросов: учебное пособие. — М.: ИД Высшей школы экономики, 2018. — 454 с.
6. *Милль Дж. С.* Рассуждения о представительном правлении. — М.: Социум, 2019. — 376 с.
7. *Минасян А. А.* Конституционно-правовое взаимодействие палат Федерального Собрания России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Белгород, 2018. — 23 с.
8. Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. — М.: Проспект, 2019. — 656 с.
9. *Петухова Н. В.* Парламентский контроль в системе народного представительства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 32 с.
10. *Фадеев В. И.* О духовно-нравственных основах народного представительства // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 3.
11. *Фадеев В. И.* У истоков народного представительства: политические идеи и практика античной демократии // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 11.

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ: ТРЕНДЫ И ОБЫКНОВЕНИЯ

Аннотация. В статье обосновываются целесообразность и востребованность развития административной и политической функций парламентского контроля. Предложенные преобразования станут трендами и повлекут за собой повышение эффективности отдельных форм парламентского контроля, а также явятся гарантией стабилизации государственного управления и развития диалога между властью и обществом. В настоящее время законодательством не устанавливаются общие основы, в нем не содержится подробной регламентации отдельных процедур осуществления парламентского контроля. Закон не определяет ключевые направления в отношении форм, методов и организации парламентского контроля в субъектах России, а ограничивается бессистемным регулированием отдельных его механизмов, проводимых на федеральном уровне. Политическая функция парламентского контроля существенно возрастает в тех случаях, когда информация о его процедурах и результатах доводится до представителей государственной власти и местного самоуправления и становится частью общественного обсуждения. В целях развития политической функции парламентского контроля очевидным является тренд расширения сферы применения принципов открытости и гласности реализации его процедур. Значение в системе права и эффективность любого закона определяются его использованием в практической деятельности. Введение сформулированных в статье предложений значительно повысит авторитет законодательной ветви власти в системе сдержек и противовесов, позитивно преобразует роль и значение Федерального Собрания России в единой организационной системе государства, а также в общественно-политической жизни страны.

Ключевые слова: парламент, государство, контроль, власть, тренды, административная и политическая функции, ответственность, эффективность.



**Мария Викторовна
ВАРЛЕН,**

профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук mvvarlen@msal.ru 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.049-058

M. V. VARLEN,

Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law mvvarlen@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

PARLIAMENTARY CONTROL: TRENDS AND CUSTOMS

Abstract. The article substantiates the expediency and relevance of the development of administrative and political functions of parliamentary control. The proposed changes will become trends and will lead to an increase in the

© М. В. Варлен, 2019

effectiveness of certain forms of parliamentary control, as well as a guarantee of stabilization of public administration and the development of dialogue between the government and society. Currently, the legislation does not establish a General framework and does not contain detailed regulation of individual procedures for the exercise of parliamentary control. The law does not define the key directions in relation to the forms, methods and organization of parliamentary control in the subjects of the Russian Federation, but is limited to the unsystematic regulation of its individual mechanisms carried out at the Federal level. The political function of parliamentary control is significantly increased when information about its procedures and results is brought to the attention of representatives of state and local authorities and become part of the public debate. In order to develop the political function of parliamentary control, the trend of expanding the scope of application of the principles of openness and transparency of its procedures becomes obvious. The importance of the system of law and the effectiveness of any law is determined by its use in practice. The introduction of the proposals formulated in the article will significantly increase the authority of the legislative branch in the system of checks and balances, positively transform the role and importance of the Federal Assembly of the Russian Federation in the unified organizational system of the state, as well as in the socio-political life of the country.

Keywords: *Parliament, state, control, power, trends, administrative and political functions, responsibility, efficiency.*

В свете преобразований системы конституционного и судебного контроля, расширения сферы применения президентского контроля актуальной и очевидной становится тенденция централизации власти и упорядочения контрольной деятельности, реализуемой отдельными органами государственной власти.

Совершенствование государственного контроля опосредовано поиском эффективной модели государственного управления, необходимостью повышения качества жизни населения. В. И. Чиркин справедливо отмечает, что во всех сферах государственного управления вышестоящий государственный орган всегда осуществляет в какой-либо форме контроль над подчиненными ему органами, к такому положению вещей приводит факт наличия у любого государства универсальной контрольной функции, вытекающей из существа публичной, государственной власти¹.

Исторически, в период формирования теории разделения власти, законодательная ветвь обозначалась Джоном Локком как вышестоящая, верховная². Современные зарубежные исследователи признают значимость парламентского контроля.

¹ Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 11—12.

² Локк Д. Соч. : в 3 т. / пер. с англ. и лат. Т. 3 / ред. и сост., авт. примеч. А. Л. Субботина. М. : Мысль, 1988. С. 350.

Российской наукой конституционного права контрольные полномочия Федерального Собрания Российской Федерации также определяются как одни из самых значимых в его компетенции³. Однако этот парламентский контроль значительно меньше распространен в Российской Федерации по сравнению с иными видами контрольно-надзорной деятельности, несмотря на значительное количество его прямо предусмотренных форм (их 18) и открытый перечень неклассических механизмов, таких как публичные консультации и мониторинг правоприменения⁴.

В условиях множества положений о парламентском контроле общего характера отсутствуют непротиворечивые нормы процедурного характера, положения о гарантиях, ответственности.

Таким образом, основная причина сравнительно небольшого распространения парламентского контроля в соотношении с иными видами контрольной деятельности — его недостаточная правовая регламентация. Более того, до сих пор не определена научно обоснованная концепция для дальнейшего развития института парламентского контроля, все меньший интерес эта тема вызывает у современных исследователей. Данная тенденция отмечалась еще О. Е. Кутафиным, который писал о постепенной утрате доверия населения к федеральному представительному органу, о силах, стремящихся минимизировать его значение в государственной системе, превратив его в не играющую самостоятельной роли ассамблею⁵.

Представляется, что развитие административной и политической функции в компетенции Федерального Собрания Российской Федерации станет одним из необходимых условий повышения авторитета представительного органа, устойчивости системы сдержек и противовесов и укрепления демократического режима. Как указывал В. И. Фадеев, «идея народного представительства — конституционная по своей природе, ибо ее признание и реализация предполагают переход к конституционному порядку управления государством»⁶, а это обязательное условие легитимности парламента.

К традиционным функциям контроля можно отнести информационную, диагностическую, прогностическую, корректирующую, защитную и иные. Государственный контроль, в том числе парламентский, в силу особенности его публично-правовой сферы осуществления, а также субъектов реализации может осуществлять и иные функции, опосредованные указанными элементами его правовой природы. Наиболее значимыми в этом аспекте становятся административная и политическая функции.

Компетенция Федерального Собрания Российской Федерации как федерального органа законодательной власти и активного участника системы сдержек

³ См.: *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание — парламент России. М. : Рос. юрид. изд. дом, 1999.

⁴ *Бендюрина С. В.* Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 10.

⁵ *Кутафин О. Е.* Избранные труды / сост. В. В. Комарова. М., 2016. С. 290.

⁶ *Фадеев В. И., Варлен М. В.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М. : Норма, 2008. С. 22.



и противовесов предопределяет реализацию им административной и политической функции при осуществлении абсолютного большинства контрольных полномочий. Однако степень реализации этих функций в большинстве случаев зависит от характера формы, предмета проверки и самого механизма контроля (чрезвычайного или ординарного).

Кроме того, особенности организации и функционирования в современной России партийной системы, а именно принадлежность к одной политической партии членов Правительства РФ и абсолютного большинства Федерального Собрания РФ, значительно снижают контрольный потенциал административной и политической функций. Исходя из того, что основной целью административной и политической функций является стабилизация политической и государственной ситуации, в случае, когда противоречия между законодательной и исполнительной ветвями власти или главой государства практически нивелируются в силу общих идеологических основ их деятельности, количество проблемных и противоречивых ситуаций, средством разрешения которых могут стать механизмы парламентского контроля, в большей степени минимизируются.

Помимо прочего, необходимо отметить, что общепризнанной остается точка зрения на контроль как на завершающий этап каждого очередного витка длящегося процесса управления, администрирования. Исходя из этого, следует, что любая контрольная деятельность включает в себя функцию управления, а поскольку парламентский контроль всегда реализуется в политической сфере, политическая функция также реализуется им в любом полномочии.

Таким образом, непосредственным предметом исследования становится не столько введение административной и политической функций парламентского контроля, сколько возможность и целесообразность внесения изменений в законодательство РФ в части развития, совершенствования существующих форм и механизмов.

Применительно к парламентскому контролю определить его *административную функцию* возможно следующим образом — это одно из основных направлений деятельности Федерального Собрания РФ, его палат, комитетов и комиссий, а также членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) органов субъектов РФ и иных уполномоченных субъектов управленческого характера, предполагающее установление единой концепции функционирования публично-правовой системы, взаимодействия ее отдельных институтов, формирования или изменения их структуры или кадрового состава, координации... их деятельности в аспекте реализации принципа единства государственной власти.

Политической функцией парламентского контроля является одно из основных направлений деятельности Федерального Собрания РФ, его палат, комитетов и комиссий, а также членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) органов субъектов РФ и иных уполномоченных субъектов, предполагающее воздействие на публично-правовую систему и отдельные ее институты, на общество, группы населения и конкретных лиц в целях изменения действующих общественных отношений в соответствии со своей политической волей (субъективная цель) или с унифицированным общим интересом по их стабилизации, упорядочиванию (объективная цель).

В современной системе сдержек и противовесов административная функция осуществляется органами исполнительной ветви власти, а политическая — главой государства. Однако в свете тенденции конвергенции ветвей власти и обозначенных выше положений возможность и целесообразность развития как административной, так и политической функции парламентского контроля становятся очевидными, в то время как потенциал их развития и необходимость поиска новых форм и механизмов контроля, степень совершенствования действующих в данном аспекте требуют детального изучения.

В зависимости от характера формы и механизма парламентского контроля различаются, как уже отмечалось, целесообразность, степень и потенциал присущих им административной и политической функций. Эффективность их реализации зависит от юридической силы акта, регламентирующего парламентский контроль.

Отдельные формы контроля, например решение вопроса о доверии Правительству РФ или его членам, одновременно исполняют обе функции, более того, направлены исключительно на их достижение. При этом данная деятельность носит чрезвычайный характер и может быть применена в случае абсолютной деформации политической системы. Подтверждает данный вывод отсутствие юридических оснований выражения недоверия, исключительно политический характер выводов. С точки зрения административной функции недоверие Правительству приводит к формированию качественно нового состава федерального законодательного или высшего исполнительного органа власти.

Практика федерального применения решения вопроса о доверии Правительству в Российской Федерации отсутствует. На региональном уровне политический потенциал выражения недоверия законодательным (представительным) органом снижается юридически определенными основаниями, и форма контроля здесь больше приобретает административный характер — в части рассмотрения ее результата как изменения состава органа или отстранения лица от должности в силу несоответствия требованиям или совершения противоправных поступков⁷.

Вопросы Правительству, «правительственный час», утверждение отчета Правительства, финансовый контроль, в отличие от обозначенных выше форм контроля, носят не чрезвычайный, а ординарный, регулярный характер, достаточно широко применяются, и в соответствии с этим административную функцию и политическую реализуют формально, в самом общем виде. Более того, в научной литературе распространено мнение о том, что отсутствие мер воздействия по результатам заслушивания отчета или сходных форм парламентского контроля не позволяет считать их контрольными механизмами⁸.

Минимален потенциал развития административных и политических начал в таких формах, как направление представителей палат Федерального Собрания в организации, создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов, и их отзыв, заслушивание их отчетов, информирование о выполнении поручений Совета Государственной Думы, рассмотрение ежегодных

⁷ Парламентское право России : монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Влащенко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 284.

⁸ Авдеев Д. А. Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // Государство и право. 2014. № 4. С. 44.



отчетов Центрального банка и Счетной палаты РФ, ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека, мониторинг правоприменения, рассмотрение проектов государственных программ и предложений о внесении в них изменений, ежеквартальной информации Правительства РФ о ходе разработки и предлагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка которых предусмотрена федеральными законами.

Данные формы контроля не имеют карательного потенциала, однако их систематичное выполнение обеспечивает эффективное взаимное сотрудничество законодательной и исполнительной ветвей власти, реализацию единой стратегии политического развития общества. Административная функция здесь реализуется в контексте координации усилий, обеспечения взаимодействия органов государственной власти.

Парламентский контроль при издании Правительством РФ нормативных правовых актов необходим в целях поддержания высокого качества федерального нормотворчества и отсутствия противоречий между законом и принятым в целях его исполнения нормативным правовым актом Правительства.

Такие формы парламентского контроля, как парламентские слушания, как и публичные консультации, ведение рубрики на сайте Государственной Думы «Народное мнение» (сбор предложений граждан по исполнению законов), несут в себе высокий потенциал реализации политической функции в силу правовой природы их механизмов как каналов обратной связи с населением. Их эффективность опосредуется степенью открытости и широтой освещенности для представителей средств массовой информации и общественности.

Особое значение в плане осуществления административной функции имеет ст. 15 Федерального закона «О парламентском контроле», устанавливающая виды решений по результатам парламентского контроля. В частности, в ходе проведения парламентского контроля палата парламента имеет право предложить государственному органу и соответствующим должностным лицам принять меры по устранению выявленных нарушений законодательства РФ, по устранению причин и условий, способствовавших совершению выявленных нарушений (п. 2 ст. 15).

Крайне действенным средством контроля выступает предоставленная парламенту возможность назначения на должность и освобождение от должности лиц, которые отнесены к ведению соответствующей палаты. Не менее важным представляется правомочие палат обратиться к лицам, имеющим в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами право принимать решения об освобождении от должности лиц, деятельность которых носила неудовлетворительный характер, либо право вносить представления об отстранении указанных лиц от должности, т.е. право обращения к Президенту или Председателю Правительства РФ в отношении министров и иных должностных лиц. Также парламентарии наделены правом непосредственного обращения в органы прокуратуры Российской Федерации или Следственный комитет.

С точки зрения правовой природы парламентского контроля оспоримой выглядит позиция об отнесении к его формам решения вопроса о кадровом составе Счетной палаты РФ, однако абсолютно определенным представляется административный характер данного полномочия.

Соответствующий административный и политический потенциал имеется у парламентских запросов, хотя в большей степени они носят координационный характер. По своей природе механизмы запроса могут рассматриваться как «облегченные формы парламентского расследования» точечного, а не общего характера. При этом сфера общественных отношений, конкретные вопросы, являющиеся предметом запросов, разнообразны: медицина, культура, социальное обеспечение, международные правоотношения, усыновление детей иностранными гражданами, вопросы в сфере экономики и реализации культурных ценностей, обеспечения права собственности на землю и др.

Парламентские запросы как форма парламентского контроля используются и в субъектах РФ, их проблематика включает вопросы социально-экономического характера либо проблемы, требующие безотлагательного решения на уровне органов государственной власти субъекта РФ.

Императивно установленная обязанность лицу, которому адресован парламентский запрос, в 15-дневный (в отдельных регионах 10-дневный) срок дать на него ответ, придает запросу определенную юридическую силу, а указание на то, что любому субъекту права он может быть направлен, включая представителей государственной и муниципальной власти, значительно расширяет потенциал административной функции парламентского контроля. Экстраординарный характер меры говорит и об определенном политическом потенциале.

Депутатские запросы и обращения, как не коллективные, а индивидуальные формы парламентского контроля, в силу облегченного порядка реализации имеют значительно большее распространение. Они также могут быть направлены широкому кругу субъектов и по любому вопросу сфер деятельности, но при этом предусматривается значительно больший срок для ответа — не менее 30 дней.

Полагаем, что максимальное развитие политическая функция парламентского контроля получает при реализации парламентских расследований. В зарубежных странах рассматриваемая деятельность порождает политические последствия как внутри государства, так и за его пределами.

Наиболее развита практика использования процесса и результатов парламентского контроля для достижения политических целей в Соединенных Штатах Америки.

В странах с неустоявшейся или нестабильной партийной системой чаще реализуется санкционирующий парламентский контроль, особенно в случае, когда президент в силу тех или иных причин теряет поддержку парламентского большинства, как в Республике Корея и Литве (2004 г.).

Парламентский контроль органически присущ конституционному праву не только стран Европы, но и ряда государств бывшего социалистического содружества, однако в их правовых системах административная и политическая функции так активно не реализуются. В ряде государств законодательное закрепление полномочия парламента на проведение парламентского расследования уже возымело действие — политический результат, значительно повысив внешнеполитический авторитет государства.

Представляется, что прецеденты проведения парламентского расследования как высшей формы контроля в России выполнили свою политическую функцию минимально. До законодательного закрепления института парламентского рас-



следования, с учетом советского периода, контрольные процедуры федеральным законодательным органом проводились несколько раз. Анализ реализации обозначенных процедур привел к предположению, что в отсутствие устойчивых демократических основ государства эффективная реализация его институтов практически невозможна.

В первое десятилетие своей деятельности Государственная Дума активно создавала комиссии по расследованию важных политико-правовых событий, имевших негативные последствия. В числе таких комиссий были комиссии для проверки фактов нарушения избирательного законодательства при проведении выборов на должность главы администрации (губернатора) Ростовской области (1996 г.), а также для проверки участия должностных лиц органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в коррупционной деятельности (1997 г.). Всего депутатами Государственной Думы I—IV созывов было создано более двух десятков комиссий для расследования причин различных существенных нарушений законодательства⁹.

Результаты проведенного расследования Федеральным Собранием РФ причин и обстоятельств террористического акта в сентябре 2004 г. в г. Беслан Республики Северная Осетия — Алания, в школе № 1, опосредовали принятие ряда нормативных правовых актов, связанных с развитием системы охраны образовательных учреждений, однако значимых политических преобразований за собой также не повлекли. Несмотря на то, что в настоящее время прослеживается мировая тенденция увеличения степени открытости государства перед обществом, нельзя не отметить, что и по окончании парламентского расследования причин и обстоятельств совершения террористического акта в Беслане не был надлежащим образом опубликован окончательный итоговый доклад комиссии. В выступлении председателя парламентской комиссии было указано, что «по ряду принципиальных вопросов у комиссии пока нет однозначных версий и толкований».

Необходимо констатировать, что и после принятия Федерального закона от 27.12.2005 № 196 «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» значительных изменений в рассматриваемой сфере не произошло. Научная литература изначально критиковала принятие закона в подобной редакции как заведомо «нежизнеспособного» акта из-за громоздкости процедуры, осуществляемой обеими палатами. В подтверждение данной позиции необходимо отметить тот факт, что по Федеральному закону «О парламентском расследовании...» реализована данная форма парламентского контроля была только один раз — по итогам аварии 2009 г. на Саяно-Шушенской ГЭС¹⁰. Однако результаты проведения последнего носят скорее административный, нежели политический характер.

Исходя из выводов комиссии, были приняты предложения по реструктуризации Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному

⁹ См.: Гранкин И. В. Парламентский контроль: новый этап развития // Российское государствоведение. 2014. № 1. С. 24—30.

¹⁰ См.: Берляевский Л. Г., Тарабан Н. А. Институт парламентского расследования в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой аспект // Юридический мир. 2013. № 10. С. 66—70.

надзору (Ростехнадзор), обоснована необходимость выведения его из подведомственности министерства и подчинения непосредственно Правительству РФ. Были приняты изменения в ряд законодательных актов, направленных на обеспечение безопасности гидротехнических сооружений, включая ужесточение уголовной ответственности в данной сфере, что является непосредственным результатом проведения парламентского расследования, не выполняющего прямо ни административную, ни политическую функцию. Таким образом, основная функция данного парламентского расследования осталась превентивной и отчасти правотворческой.

Высокий административный и политический потенциал парламентского расследования несет диспозитивно установленное полномочие по направлению итогового доклада в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, Генеральному прокурору РФ, Председателю Следственного комитета РФ и в соответствующие органы местного самоуправления. Такое же значение приобретает и полномочие по включению в итоговый доклад конкретных предложений по совершенствованию структуры и основ деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, если действующие основы привели к формированию причин или отягчению последствий событий, являвшихся основанием для парламентского расследования.

В настоящее время можно вести речь о появлении нового механизма, связанного с освещением результатов парламентского расследования в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет, — информирования населения страны о тех или иных обстоятельствах и фактах нарушения законодательства должностными лицами Правительства РФ, на основе чего возникает юридическая ответственность (уголовная, гражданская, административная, конституционная или парламентская). Путем информирования граждан воплощается в жизнь конституционный принцип: обеспечиваются право каждого на получение информации и участие граждан в управлении делами государства посредством вовлечения их в механизмы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти.

Таким образом, анализ реализации парламентского контроля в России показывает перспективное, но на сегодняшний день минимальное значение использования административного и политического потенциала данного института, в том числе в системе сдержек и противовесов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание — парламент России. — М., 1999. — 432с.
2. *Авдеев Д. А.* Баланс полномочий высших органов государственной власти: принцип разделения или распределения? // Государство и право. — 2014. — № 4.
3. *Бендюрина С. В.* Федеральный парламентский контроль в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2003. — 22 с.



4. *Берляевский Л. Г., Тарабан Н. А.* Институт парламентского расследования в Российской Федерации и зарубежных странах: сравнительно-правовой аспект // *Юридический мир*. — 2013. — № 10. — С. 66—70.
5. *Гранкин И. В.* Парламентский контроль: новый этап развития // *Российское государственное управление*. — 2014. — № 1. — С. 24—30.
6. *Кутафин О. Е.* Избранные труды / сост. В. В. Комарова. — М., 2016.
7. *Локк Д.* Соч. : в 3 т. / пер. с англ. и лат. — М. : Мысль, 1988. — Т. 3 / ред. и сост., авт. примеч. А. Л. Субботина. — 668 с.
8. Парламентское право России : монография / А. И. Абрамова, В. А. Витушкин, Н. А. Власенко [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой. — М., 2013. — 400 с.
9. *Фадеев В. И., Варлен М. В.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М., Норма, 2008. — 448 с.
10. *Чиркин В. Е.* Контрольная власть // *Государство и право*. — 1993. — № 4. — С. 11—12.

В. И. ФАДЕЕВ О СИМФОНИИ ВЛАСТЕЙ И СОБОРНОСТИ КАК ИДЕЙНО-ДУХОВНЫХ ОСНОВАНИЯХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА НАРОДА

Аннотация. В статье представлен обзор серии известных трудов В. И. Фадеева, в которых выдающийся российский ученый рассуждает о симфонии властей и соборности в контексте нравственно-духовных основ деятельности представительных органов власти и нравственных координатах народного представительства. Наиболее значимые научные выводы В. И. Фадеева связаны с определением роли национальных традиций представительства народа. Яркость идеи в том, что в основе народного представительства — нравственно-религиозное сознание народа. Именно через духовно-культурную составляющую можно учесть связь институтов власти и демократии с жизнью людей, их обычаями и традициями. Идеи В. И. Фадеева оцениваются в статье через призму современного российского светского государства, его возможностей как многоконфессионального государства взаимодействовать с церковью на началах партнерства и взаимовлияния. Система научных взглядов В. И. Фадеева о симфонии властей и соборности послужила импульсом для развития идей народного представительства в контексте традиционных духовно-нравственных ценностей русской государственности.

Ключевые слова: симфония властей, соборность, народное представительство, право и религия.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.059-068



**Елена Викторовна
ТИТОВА,**

заведующий кафедрой
теории государства
и права, конституционного
и административного
права Юридического
института
Южно-Уральского
государственного
университета
(национального
исследовательского
университета), кандидат
юридических наук, доцент
titovaev@susu.ru
454080, Россия,
г. Челябинск,
ул. Ленина, д. 79

E. V. TITOVA,

Head of the Department of theory of state and law, constitutional
and administrative law of the Law Institute of South Ural State University
(national research University), Candidate of law, Associate Professor
titovaev@susu.ru
454080, Russia, Chelyabinsk, ul. Lenina, 79

V. I. FADEEV ON THE SYMPHONY OF POWERS AND NATIONAL UNITY AS THE IDEOLOGICAL AND SPIRITUAL BASIS OF PEOPLE'S REPRESENTATION

Abstract. In the article a review of the significant works of V. I. Fadeev in which an outstanding Russian scientist discusses the symphony of authorities and collegiality in the context of the moral and spiritual foundations of the activity of representative bodies and the moral coordinates of people's representation. The most significant scientific findings of V. I. Fadeev is as-

© Е. В. Титова, 2019

sociated with the definition of the role of national traditions of the representation of the people. The brightness of the idea is that the basis of popular representation is the moral and religious consciousness of the people, their spiritual and cultural views, the need to take into account the organic connection of the institutions of power, democracy with the inner life of people, their customs and traditions. V. I. Fadeev's ideas are evaluated in the article through the prism of the modern Russian secular state, its possibilities as a multi-confessional to interact with the Church on the basis of partnership and mutual influence. The system of scientific views of V. I. Fadeev about the Symphony of the authorities and conciliarity served as an impulse for the development of the ideas of national representation in the context of traditional spiritual and moral values of the Russian statehood.

Keywords: *symphony of the authorities, collegiality, people's representation, state and religion, democracy.*

В одной из статей, посвященных научным трудам И. Е. Фарбера, Владимир Иванович Фадеев писал про историю науки, что история — это не только о возникновении и развитии научных взглядов, идей и теорий, это история жизни и творчества ученых, которые, обгоняя время, обосновывали и отстаивали идеи и теории: «Читая сегодня труды, написанные ими, слышишь их голоса, улавливаешь интонации, ощущаешь силу и мощь их интеллекта»¹.

К великому сожалению, жизненный путь В. И. Фадеева завершился несправедливо рано, но осталось его творческое научное наследие, наследие, в котором заключено множество смыслов и глубинных идей народного представительства, изучению современных и исторических аспектов которого ученый посвятил целую серию статей.

Владимир Иванович в последних опубликованных на эту тему работах рассуждает о нравственно-духовных основах деятельности представительных органов власти. Полагает, что именно нравственные силы народа подчиняют общественную жизнь нравственному идеалу как основе демократии. «Ориентация только на модернизацию работы представительных органов власти, только на современный зарубежный парламентский опыт без учета национальных и культурно-исторических условий страны, — пишет автор, — способна исказить саму идею народного представительства в России, оказывая деструктивное влияние на практику ее реализации, на практику развития российской государственности. Государственное строение, национальный организм в своей основе имеют духовную природу, этические начала культурно-исторического типа российского народа, которые требуют своего учета при реформировании институтов общественно-государственной жизни»².

В. И. Фадеев полагал, что демократия как форма общественной жизни раскрывает людей не только как граждан, но и как индивидов, личностей с многооб-

¹ Фадеев В. И. И. Е. Фарбер о предмете конституционного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93). С. 49.

² Фадеев В. И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11—16.

разием социальных связей, правосознанием, нравственным и духовным миром. Как в образе существования в демократии отражается духовная природа политического организма. Именно институт органов народного представительства находится в неразрывной связи с «телесно-душевно-духовными организмами» индивидов, участвующих в политической жизни в качестве избирателей или депутатов.

Нравственные координаты народного представительства должны основываться не на партийных воззрениях и принципах, а на духовно-культурных, национальных традициях, вырабатываемых нравственно-религиозным сознанием народа, а не государством. Духовно-нравственная основа как никакая другая имеет принципиальное значение для органов народного представительства. Именно такая основа напрямую связана с представительством интересов народа при осуществлении законодательной власти. Ее утрата не замедлит сказаться на качестве нормативного поля и нравственной атмосфере в обществе и государстве.

Последнее замечание крайне важно и принципиально для представительства народа, поскольку «парламент и существует для того, чтобы издавать законы на основе баланса интересов социальных, национальных и территориальных групп населения, выявлять и раскрывать волю народа, представлять ее в своей воле так, как он ее воспринял»³. И здесь в качестве одного из фильтров восприятия парламентом народной воли и должен выступать духовно-нравственный, основанный на национальных традициях, демократический идеал народа, как исторической общности, состоящей из «длинного ряда последовательных поколений, сотни или тысячи лет живших наследственно передаваемой общей жизнью»⁴.

Б. С. Эбзеев очень точно подметил: «В этом смысле народ представляет собой социально-органическое явление, живущее по законам внутреннего развития. И именно в этом случае речь может идти об общей воле народа как результате коллективного исторического опыта. Ее образуют традиции народа, историческая память о множестве предыдущих поколений, культура, религиозная жизнь народа и его государственный смысл»⁵.

Так что же относится к таким смыслообразующим основам идеи или национальной концепции народного представительства, лежащим в основании государственности в России? По В. И. Фадееву, это концепты «симфонии властей и соборности как духовно-нравственного начала функционирования власти, ее взаимодействия с народом». Эта основа позволяет развиваться явлению самостоятельно и естественно⁶.

Переносное значение слова «симфония» означает гармоническое соединение, сочетание⁷, в данном случае — «симфоническое» единство взаимоотношения церковной и светской власти, где церковь и государство «звучат» согласно

³ Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М. : Directmedia, 2014. С. 22.

⁴ Тихомиров Л. А. Критика демократии / вступ. ст. и комм. М. Б. Смолина. М., 1997. Ч. IV.

⁵ Эбзеев Б. С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // Избирательное законодательство. 2016. № 2. С. 4.

⁶ Фадеев В. И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России // Современное общество и право. 2011. № 2. С. 3—5.

⁷ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М. : Азъ, 1995. С. 707.



своей природе и предназначению, сочетая взаимную свободу, самостоятельно организуя свою деятельность. Однако свобода и самостоятельность церкви и государства не допускает их разобщенности. Более того: «...для государства церковь является его составной частью, а для церкви государство есть внешнее историческое оформление жизни народов, входящих в состав церкви»⁸, и только от одновременного и согласованного их «звучания» получается «симфония».

По мнению И. А. Исаева, «идея “симфонии” коренилась в априорном принципе солидарности, духовной и организационной, на котором строился еще монизм древнехристианской общины... а его единство и, одновременно с ним, автономность заложили методологическую основу для “симфонической” конструкции позднейшего византийского периода. Авторитет светской власти питался авторитетом власти духовной, которую он стремился укрепить мерами организационно-правового порядка»⁹.

Однако, в отличие от византийской, уникальное цивилизационное содержание «русской симфонии» состояло в том, что «политическая сфера славян основывалась на традициях непосредственной демократии»¹⁰. В традициях вечавого строя именно вече, народному собранию принадлежала верховная власть, которую, по свидетельству летописей, не уничтожила форма правления, какая бы она ни была.

В отличие от византийской «симфонии», которая оставляла за светской властью существенные полномочия по решению церковных вопросов, роль священства и церкви на Руси была несколько иной. Священная власть была независимой от светской власти, назначалась византийским патриархом и обладала укоренившимся в сознании первостепенством над властью княжеской. Эта особенность сохранялась вплоть до конца XVII в., хотя со стороны Андрея Боголюбского в XII в., Ивана Грозного в XVI в., Алексея Михайловича в веке XVII предпринимались попытки изменить ситуацию¹¹.

Исследователи отмечают, что Русь стала местом формирования новой парадигмы, послужившей основой цивилизации, воплощающей идеи создания христоцентричного государства. Влияние церкви на формирование и развитие основ российской государственности было огромным, «шла ли речь о духовно-нравственных началах устройства власти или способах и формах выработки и принятия общегосударственных решений», пишет В. И. Фадеев. Церковь легитимизовала князей и царей, спланивала людей, что особенно проявлялось в периоды раздробленности, междоусобиц и внешней опасности. Церковные соборы стали

⁸ *Кожеев М. М.* Концепция «симфонии» церкви и государства в древнерусском учении о власти // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2011. № 1. С. 40.

⁹ *Исаев И. А.* Симфония властей: взаимодействие власти и авторитета // История государства и права. 2012. № 1. С. 26—30.

¹⁰ *Еремин А. В.* Становление государственных церковных отношений в России: историко-культурный анализ // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств. 2014. № 6 (62).

¹¹ *Еремин А. В.* Становление государственных церковных отношений в России: историко-культурный анализ. С. 36—41.

источником идеи соборного представительства, а «земские соборы, по существу, вырастают на одном стволе с соборами церковными»¹².

Примечательно, что этимология слова «собор» связана с греческим *ἐκκλησία* (*ekklesia*) — «народное собрание, сходка», «церковь» и латинским *ecclesia* в аналогичных значениях, а сам термин «соборность» прочно ассоциируется с названием сословно-представительных учреждений средневекового Московского государства. Несмотря на различные оценки влияния земских соборов на развитие традиций народного представительства, их роль в государственно-политической истории России велика, что обусловлено не только потребностью государства знать о положении дел и о мнении народа, и даже не столько намерением и желанием объявлять народу свою волю, сколько старой, идущей от вечевого строя традицией принимать участие в управлении и в осуществлении законодательной власти¹³.

Традиция взаимодействия власти и народа выразилась в «родстве» земских соборов с моделью соборов церковных. Чертами такой традиции стало отсутствие конкуренции монарху. Земские соборы «никогда не покушались на его прерогативы, не пытались добиться от него каких-либо уступок, привилегий»¹⁴. Это существенно отличало российские народно-представительные институты от их средневековых европейских аналогов. Кроме того, земские соборы не выражали интересы какой-либо общественной силы, которая противостояла бы монарху или была направлена против его власти, и даже напротив — они «являлись выразителями и представителями всей земли, всего российского государства» и укрепляли власть царя поддержкой «всей земли»¹⁵. Какими бы разнородными ни были представительство участников соборов и характер имевших там место дискуссий, средневековый земский собор не претендовал на то, чтобы стать демократическим институтом.

Земский собор становился как бы символическим заместителем народа в отношениях с правительством, в восстановлении утраченного в политических неурядицах и потрясениях союза между народом и властью, и в этой роли он олицетворял гражданское общество в целом, а потому участникам собора, естественно, и в голову не могло прийти попытаться взять на себя роль «оппозиции», не говоря уж о том, чтобы допустить существование в своих рядах каких-то «фракций»¹⁶.

В отличие от представительных учреждений Западной Европы, имевших развитие в течение нескольких веков, российские земские соборы возможности

¹² Фадеев В. И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России. С. 3—5.

¹³ Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Норма, 2008. С. 138.

¹⁴ Фадеев В. И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России. С. 6.

¹⁵ Фадеев В. И. Из истории народного представительства: возникновение сословно-представительных органов // *Lex Russica*. 2009. № 4. С. 859.

¹⁶ Бирюков Н. М., Сергеев В. М. Демократия и соборность: представительная власть в традиционной русской и советской политической культуре // *Общественные науки и современность*. 1995. № 6. С. 53—68.



подобной исторической эволюции не имели. Их существование длилось сравнительно короткий, по сравнению с аналогичными европейскими институтами представительства, хронологический период, который почти целиком укладывается в одно столетие (1549—1684 гг.)¹⁷. Начиная со второй половины XVII в. соборы больше не созывались. Византийская симфония властей, определявшая характер взаимоотношений священства и государства в России, была нарушена со стороны царской власти, а церковный раскол окончательно верг ее в кризис.

В 1649 г. церковь лишается части привилегий, действия священства подпадают под юрисдикцию светских судов. Окончательное разрушение симфонии властей произошло при Петре I, вместе с утверждением новой имперской идеологии России, разорвавшей связь с традицией московской старины.

В период правления Екатерины Великой отпечаток идеи соборного народного представительства можно найти в созыве Уложенной комиссии и реформе местного самоуправления. Однако, как отмечают исследователи, «состав комиссии убедительно свидетельствует о том, что идеал симфонии властей окончательно ушел в прошлое. Симфония не могла обрести своей полноты и по причине глубокого социального расслоения»¹⁸.

Идеал соборности как национальная идея был концептуализирован к началу XIX в. славянофилами и вновь стал озвучиваться в государственно-политической повестке. Для деятельности первого народного представительства в дореволюционной России — Государственной думы и Государственного совета — было крайне важно опереться на еще существовавшую тогда морально-правовую связь церкви и государства, укрепить нравственный порядок и увеличить духовное влияние церкви в народе. Тем не менее соборность воплощалась только атрибутивно, например, в тексте торжественной присяги членов Государственной думы, но не имела непосредственного применения в системе властных учреждений.

Советская власть в своих первых декретах лишила церковь государственных функций, запретила религиозные обряды и церемонии, отменила религиозные праздники, тем самым отделив ее от государства и школы и четко обозначив, что не только не нуждается в поддержке церкви, но и всячески будет бороться с «опиумом для народа» и «духовной сивухой», вплоть до полного уничтожения. Сам термин «соборность» был исключен, никогда и нигде не звучал, поскольку вызывал много ассоциаций с православием и был заменен на соответствующие духу того времени мифы о пролетариате и бесклассовости. И лишь в страшные испытания, выпавшие на долю русского народа в период Великой Отечественной войны, Советское государство вынужденно изменило свои отношения с церковью.

Новое звучание идея симфонии обрела с началом системных преобразований, происходивших в государстве в 90-е гг. XX в. и вошедших в историю под названием «перестройка». Знаковый для своего времени Закон СССР «О свободе совести и религиозных организациях» дал возможность участия религиозных организаций и их служителей в общественно-политической жизни страны нарав-

¹⁷ Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI—XVII вв. М., 2016. С. 382—384.

¹⁸ Овчарова А. И. Антропологические аспекты определения православной самодержавно-монархической власти // Философия права. 2011. № 5. С. 104—109.

не с гражданами и открыл доступ к использованию СМИ, уравнив религиозные организации с общественными объединениями в сфере свободы слова.

К идейным и нравственно-духовным истокам симфонии властей обращаются и в современной России. Своеобразным научным завещанием Владимира Ивановича Фадеева стали сформулированные им идеи о том, что, «обращаясь к вопросам развития и улучшения работы народного представительства, необходимо, как представляется, опираться в своих предложениях и проектах на идеи соборности, симфонии властей, которые относятся к тем ценностям, к тем историческим и национальным традициям, которые определяют духовную и культурную идентичность народа, духовную первооснову его исторического пути. Симфония властей... — это своего рода нравственный императив, которым должны руководствоваться все органы государственной власти, все общественно-политические силы страны. Соборность так же, как и симфония властей, имеет церковные корни, ее также пронизывает дух единства, гармонии. Соборность народного представительства в условиях светского государства не может пониматься ни как простое преобладание большинства при принятии важнейших для жизни общества и государства решений, ни как единогласное голосование, полное единодушие по всем вопросам, обсуждаемым органом народного представительства. Современный законодатель не только должен признавать права тех, кто оказался в меньшинстве в парламенте в результате выборов, но и предусматривать систему их гарантий, направленных на создание условий для демократического дискурса, для процесса выявления и формирования воли народа... Необходимо и прямое обращение к народу: современные информационные технологии открывают широкие возможности для этого. Одна из важнейших задач народного представительства — утверждение и развитие единства общества, укрепление его нравственных основ, поддержание равновесия, гармонии между общественными целями и духовно-нравственными и социальными основами воспитания личности, жизни народа. Поэтому сила большинства в органе народного представительства должна иметь в своем основании нравственную силу, и решения, принимаемые большинством, должны не только соответствовать правовым ценностям, но и отвечать морально-этическим требованиям и устремлениям нашего многонационального народа»¹⁹.

Сегодняшнее Российское государство, согласно ст. 14 Конституции РФ, является светским. Однако восстановление идеи «симфонии властей» можно обна-

¹⁹ См.: Фадеев В. И. Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России. С. 3—15; Он же. Идея закона и народное представительство: историко-теоретические аспекты // Lex Russica. 2007. № 6. С. 1043—1063; Он же. Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве: историко-теоретические аспекты // Там же. № 2. С. 226—244; Он же. Идея общественного диалога и народное представительство: историко-теоретические аспекты // Право и государство. 2008. № 6. С. 37—46; Он же. К вопросу о депутате представительного органа муниципального образования как должностном лице и представителе власти // Lex Russica. 2010. № 6. С. 1261—1275; Он же. П. А. Столыпин и народное представительство (к 150-летию со дня рождения П. А. Столыпина) // Там же. 2011. № 4. С. 628—650; Он же. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11—16.



ружить в государственном предоставлении религиозным учреждениям полной свободы и установлении сотрудничества в социокультурной сфере, что находит закрепление в законодательных актах. В этих действиях четко прослеживается стремление к осознанию своей национальной и государственной идентичности. Государство выстраивает с церковью гармоничные отношения. По-прежнему «перед государством и обществом стоит задача обеспечения и защиты государственно-правовых и культурно-духовных ценностей. Идея симфонии властей как нельзя лучше подходит в качестве принципа, определяющего нравственную атмосферу публично-властной деятельности в государстве», писал В. И. Фадеев.

Проведенный В. И. Фадеевым анализ взаимоотношения церковной и светской властей в контексте симфонического единства применим сегодня для ответа на вопрос: возможно ли возвращение к симфонии властей на основе принципа духовной и организационной солидарности церкви и государства? Оценка того, насколько велика роль и значение церкви в объявившем себя светским государстве в реализации конституционных прав и свобод человека как элемента гражданского общества, способного формировать общественное мнение, обеспечивать сохранение духовно-нравственных основ государства, значима также и для оценки того, насколько активно государство готово использовать авторитет церкви, например, в форме религиозного просвещения, насколько значимо участие представителей различных конфессий в светских и политических церемониалах.

Признавая духовно-нравственную роль церкви, сегодня важно ответить на вопрос о возможности такого сосуществования и взаимной ответственности церкви и государства, свойственные симфонии, в многоконфессиональном и светском государстве в принципе. Обеспечивает ли сегодня конституционная модель взаимодействия церкви и государства должную самостоятельность этих взаимозависимых субъектов? Мы можем наблюдать в ряде программных документов Русской православной церкви готовность церкви к возрождению традиций симфонии властей, но возможно ли сохранение той приоритетной роли церкви, которая отличала русскую «симфонию» от византийской?

Бесспорно, сегодня роль церкви, и в том числе Русской православной церкви, требует современного прочтения, составляющими которого становятся, с одной стороны, традиционное восприятие симфонии властей как сотрудничества, партнерства, взаимодействия государства и церкви в интересах защиты государственных и духовных ценностей, с другой — учета конституционно провозглашенных принципа светскости Российского государства и принципа разделения властей. Очевидно, что в условиях светскости государства вопросы взаимоотношений церкви и государства не утрачивают значимости, что во многом обусловлено возможностями церкви как важнейшего социального института оказывать влияние на общество и ролью религии как мировоззренческой системы.

Сегодняшний запрос общества не столько в выборе между симфонией властей и принципом разделения властей, сколько в определении сущностного предназначения каждого из них. Принцип разделения властей дает набор строго определенных и четко разграниченных полномочий каждой из ветвей, но также предполагает и наличие системы правовой и социальной ответственности за осуществляемые действия и духовно-нравственной основы проводимой политики. Идея симфонии властей созвучна идее обнаружить в триаде властей не только

схематичное и конфронтационное разграничение на основе сдерживания и разделения полномочий, формально-юридическую структуру публичной власти, но и нравственную основу их единства, сотрудничества и взаимодействия, нравственный императив публичной власти, гражданского общества, объединяющее духовно-нравственное начало, отвечающее многонациональным и многоконфессиональным интересам, историческим и культурным традициям.

Система научных взглядов В. И. Фадеева о симфонии властей и соборности послужила импульсом для развития идей народного представительства в контексте традиционных духовно-нравственных ценностей русской государственности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бирюков Н. М., Сергеев В. М.* Демократия и соборность: представительная власть в традиционной русской и советской политической культуре // *Общественные науки и современность*. — 1995. — № 6. — С. 53—68.
2. *Еремин А. В.* Становление государственных церковных отношений в России: историко-культурный анализ // *Вестник Московского государственного университета культуры и искусств*. — 2014. — № 6 (62). — С. 36—41.
3. *Исаев И. А.* Симфония властей: взаимодействие власти и авторитета // *История государства и права*. — 2012. — № 1. — С. 26—30.
4. *Кожаев М. М.* Концепция «симфонии» церкви и государства в древнерусском учении о власти // *Известия Тульского государственного университета. — Гуманитарные науки*. — 2011. — № 1. — С. 39—48.
5. *Комарова В. В.* Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). — М.: Directmedia, 2014. — 559 с.
6. *Овчарова А. И.* Антропологические аспекты определения православной самодержавно-монархической власти // *Философия права*. — 2011. — № 5. — С. 104—109.
7. *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка. — М.: Азъ, 1995.
8. *Тихомиров Л. А.* Критика демократии / вступ. ст. и комм. М. Б. Смолина. — М., 1997. — 672 с.
9. *Фадеев В. И.* Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России // *Современное общество и право*. — 2011. — № 2. — С. 3—15.
10. *Фадеев В. И.* Идея закона и народное представительство: Историко-теоретические аспекты // *Lex Russica*. — 2007. — № 6. — С. 1043—1063.
11. *Фадеев В. И.* Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве: историко-теоретические аспекты // *Lex Russica*. — 2007. — № 2. — С. 226—244.
12. *Фадеев В. И.* Идея общественного диалога и народное представительство: историко-теоретические аспекты // *Право и государство*. — 2008. — № 6. — С. 37—46.
13. *Фадеев В. И.* И. Е. Фарбер о предмете конституционного права // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. — 2013. — № 4 (93). — С. 49—57.



14. *Фадеев В. И.* Из истории народного представительства: возникновение сословно-представительных органов // *Lex Russica*. — 2009. — № 4. — С. 837—863.
15. *Фадеев В. И.* К вопросу о депутате представительного органа муниципального образования как должностном лице и представителе власти // *Lex Russica*. — 2010. — № 6. — С. 1261—1275.
16. *Фадеев В. И.* О духовно-нравственных основах народного представительства в России // *Конституционное и муниципальное право*. — 2014. — № 3. — С. 11—16.
17. *Фадеев В. И.* П. А. Столыпин и народное представительство (к 150-летию со дня рождения П. А. Столыпина) // *Lex Russica*. — 2011. — № 4. — С. 628—650.
18. *Фадеев В. И., Варлен М. В.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М. : Норма, 2008. — 448 с.
19. *Черепнин Л. В.* Земские соборы Русского государства в XVI—XVII вв. — М., 2016. — 427 с.
20. *Эбзеев Б. С.* Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // *Избирательное законодательство*. — 2016. — № 2. — С. 3—12.

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ — ДВЕ НАУЧНЫЕ СТРАСТИ ПРОФЕССОРА В. И. ФАДЕЕВА

***Аннотация.** В год 70-летия со дня рождения выдающегося советского и российского ученого Владимира Ивановича Фадеева автор обращается к его научным идеям, осмысливая пути их развития и возможность применения в современной России. Наиболее заметные труды из обширного научного наследия профессора В. И. Фадеева посвящены проблемам народного представительства и местного самоуправления. Прежде всего он обращался к истокам народного представительства и выборов и видел их в соборности и симфонии властей как духовно-нравственных началах функционирования власти, ее взаимодействия с народом. В статье обозначаются некоторые проблемы, которые ставил профессор В. И. Фадеев в своих трудах, и взгляд автора статьи на возможные пути совершенствования народного представительства и выборов, местного самоуправления в контексте развития идей В. И. Фадеева.*

***Ключевые слова:** профессор В. И. Фадеев, народное представительство, парламент, парламентаризм, местное самоуправление, демократия, выборы, представительные органы, симфония властей.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.069-079



Галина Дмитриевна САДОВНИКОВА,
профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования РФ
sadovnikovag@inbox.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

G. D. SADOVNIKOVA,

Professor of the Department of constitutional and municipal law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of law, Professor, Honorary worker of higher professional education of the Russian Federation
sadovnikovag@inbox.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

PEOPLE'S REPRESENTATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT — TWO SCIENTIFIC PASSIONS OF PROFESSOR V. I. FADEEV

***Abstract.** In the year of the 70th anniversary of the birth of the outstanding Soviet and Russian scientist Vladimir Ivanovich Fadeev, the author turns to his scientific ideas, comprehending the ways of their development and the possibility of application in modern Russia. The most notable works from the extensive scientific heritage of Professor V. I. Fadeev are devoted to the problems of national representation and local self-government. First of all, he turned to the origins of the people's representation and elections and*

© Г. Д. Садовникова, 2019

saw them in the conciliarity and Symphony of the authorities as the spiritual and moral principles of the functioning of the government, its interaction with the people. The article identifies some of the problems that Professor V. I. Fadeev put in his works and the author's view on possible ways to improve people's representation and elections, local government in the context of the development of V. I. Fadeev's ideas.

Keywords: Professor V. I. Fadeev, people's representation, Parliament, parliamentarism, local government, democracy, elections, representative bodies, Symphony of authorities.

70-летие со дня рождения профессора В. И. Фадеева дает коллегам-конституционалистам очередной повод задуматься о реализации идей этого выдающегося ученого современности в сфере демократии и ее неотъемлемых элементов — народного представительства и местного самоуправления.

Будучи государственным и истинным патриотом, ученым и учителем, в своих работах В. И. Фадеев неизменно привлекает внимание к острым проблемам развития России как демократического правового государства, имеющего сложную уровневую систему публичной власти, предлагает пути их решения. Слаженная «симфония властей» — мечта Владимира Ивановича.

Большая часть работ из обширного научного наследия профессора В. И. Фадеева посвящена народному представительству и местному самоуправлению. Это не означает, что его труды о конституции и конституционализме, о методологии преподавания конституционного и муниципального права, его разработанные с нуля рабочие программы новых учебных дисциплин менее значимы для науки и преподавания, но народное представительство и местное самоуправление, исследованные им наиболее глубоко, системно и одновременно перспективно, — истинно две научные страсти ученого.

Особая ценность трудов В. И. Фадеева, посвященных народному представительству, — в том, что как глубокий теоретик Владимир Иванович обращался к истокам этого явления, искал закономерности его развития с позиций диалектики и историзма. Определяющее значение он придавал духовно-нравственным началам. «Органы народного представительства, — утверждал В. И. Фадеев, — как никакие иные органы государственной власти, имеют духовно-нравственное содержание, идейные корни. И когда эта духовная основа теряется и деятельность народного представительства отрывается от своих духовных истоков и высших целей, то это неизбежно отражается на обеспечении и представительстве интересов народа парламентом, на качестве законодательной работы, нравственной атмосфере в обществе, в государстве»¹.

Идеями, определяющими ориентиры исторического пути нашего государства и общества, ученый считал симфонию властей и соборность как духовно-нравственные начала функционирования власти, ее взаимодействия с народом. В своих трудах и всегда ярких публичных выступлениях В. И. Фадеев нередко сетовал

¹ Фадеев В. И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11—16.

на то, что, к сожалению, современная теория и практика парламентаризма недооценивают эти корневые устои под тем предлогом, что они представляют собой устаревшие, не отвечающие вызовам нового времени принципы и воззрения, угасающие традиции.

Идея симфонии властей упоминается во многих трудах ученого. Уже после его ухода из жизни наиболее значимые статьи, посвященные истокам народного представительства, собраны в издании «Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни»².

Обращаясь к вопросам развития и улучшения работы народного представительства, необходимо, как справедливо утверждал В. И. Фадеев, опираться в своих предложениях и проектах на идеи соборности, симфонии властей, относящиеся к тем ценностям, к тем историческим и национальным традициям, которые определяют духовную и культурную идентичность народа, духовную первооснову его исторического пути. В соборном представительстве, в симфонии властей, как показывает история, находила свое воплощение идея единения власти, единения власти и населения, единения государства и «земли». Представляется, что и современное народное представительство в России, и глава государства, и правительство должны стремиться к этому единению, ибо оно делает государство устойчивым, сильным, и в то же время ответственным перед гражданским обществом в лице его полномочных представителей, выборных органов³.

Пути, которые предлагал В. И. Фадеев для достижения такого единения, в своей совокупности действительно могли бы приблизить нашу политическую действительность к «симфонии властей», т.е. слаженному механизму государства, подконтрольного гражданскому обществу.

Прежде всего Владимир Иванович призывал следовать не столько принципу разделения властей, сколько историческим традициям соборности в таком серьезном вопросе, как выработка наиболее оптимального варианта решения о поправке к Конституции. Учитывая, что некоторые поправки к Конституции (например, об упразднении Высшего Арбитражного Суда РФ) практически не проходили общественных обсуждений и буквально упали как снег на голову юридического сообщества, нельзя не согласиться с тем, к чему давно призывал профессор В. И. Фадеев: внесению поправок должны предшествовать широкая общественная дискуссия и экспертиза. В этих целях он предлагал установить в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» специальную процедуру их разработки, экспертизы и обсуждения, которая помогла бы объединять усилия и Президента, и парламента, и институтов гражданского общества.

Оценка современного состояния народного представительства России давалась В. И. Фадеевым неоднократно, в том числе в его ярких и запоминающихся выступлениях на научных и общественно-политических форумах, в заключениях для Конституционного Суда РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Уполномоченного по правам

² Фадеев В. И. Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни : монография. М. : Проспект, 2016. 168 с.

³ Фадеев В. И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России.



человека в Российской Федерации, других государственных органов. Не ограничиваясь оценкой, Владимир Иванович пытался наметить пути развития российской представительной системы, неизменно подчеркивая духовно-нравственную составляющую народного представительства.

Концентрированное выражение размышления В. И. Фадеева нашли в аналитическом отчете «Развитие парламентаризма, совершенствование организации выборов и использования эффективных избирательных технологий», подготовленном в 2013 г. (за полгода до ухода из жизни) коллективом кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) для Государственной Думы Федерального Собрания РФ, ныне размещенном на официальном сайте Государственной Думы. В своей части отчета Владимир Иванович с научных и одновременно гражданственных позиций выделяет главные, с его точки зрения, присущие современной российской представительной системе проблемы. Отметим среди них следующие:

- современное демократическое государство — Россия здесь не является исключением — сталкивается с проблемами, которые все с большей очевидностью выявляют недостатки парламентаризма, представительной демократии: само понятие «представительство» утрачивает сегодня во многом свой исторический смысл, свое первоначальное содержание, превращаясь в суррогат представительства, в его парадный фасад. Депутат — юридически полномочный представитель народа, обладая формально свободным мандатом, *de facto* превратился в представителя политической партии, связанного фракционной дисциплиной и политическими установками;
- парламент постепенно утрачивает свою роль в выработке ключевых государственных решений, переставая быть местом для общественной дискуссии, которая зачастую сводится к пустой формальности, ибо ее содержание существенно не влияет на выбор путей развития государства и общества. Эти пути определяются в иных центрах, в рамках иных процедур, скрытых от общественного мнения, от общественного контроля. Одновременно происходит усиление исполнительной власти, что создает почву для утверждения «бюрократической демократии», носителем которой становится чиновничий аппарат;
- признавая, основываясь на решениях Конституционного Суда РФ, право Президента РФ издавать в целях восполнения пробелов в законодательстве «законодательные» указы, следовало бы обязать Президента РФ, например, в месячный срок вносить данный указ в виде законопроекта в Государственную Думу. Такая практика в большей степени соответствовала бы традиции подобного восполнения пробелов в законодательстве, которая была характерна и для дореволюционного периода, и для советского периода развития российской государственности;
- сегодня депутат, являясь представителем народа, фактически «партийно закрепощен». Современная система народного представительства, базирующаяся на фракционной дисциплине, не должна приводить к ослаблению взаимной политико-правовой и моральной ответственности избирателей и депутатов. Депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации должны приносить присягу, которая устанавливала бы их правовую и нравственную обязанность

служить интересам народа и государства, основываясь на историко-культурных и духовно-нравственных ценностях многонационального народа России; — нестабильность избирательного законодательства говорит о том, что нужен новый подход к регулированию порядка формирования палат федерального парламента: необходимо на конституционном уровне определить более развернуто основания формирования Государственной Думы и Совета Федерации. Время на поиски оптимальных систем формирования палат закончилось: нельзя этот вопрос отдавать на усмотрение законодателя, ибо он имеет конституционное значение и должен решаться Конституцией РФ⁴.

Проблемы выборов как основы народного представительства, в том числе муниципальных выборов, нашли достойное место в трудах В. И. Фадеева. Он всегда ратовал за совершенствование избирательного законодательства, его систематизацию, отражение в нем международных избирательных стандартов. Считал очевидным, что принципы выборов должны быть не декларативными, а реальными. В частности, предлагал «снять ограничение на то, что списки кандидатов на выборах выдвигают только политические партии, предоставив это право общероссийским общественным объединениям, отвечающим определенным требованиям. Возможно создание и общероссийского объединения избирателей с правом выдвижения своего списка кандидатов. Возможно признание этого права за Общероссийским конгрессом муниципальных образований, за Общественной палатой РФ и др. Союзы и ассоциации муниципальных образований могли бы получить представительство в Совете Федерации, который может быть преобразован в палату регионов и местного самоуправления»⁵.

Тема электорального законодательства и практики наиболее близка автору этих строк. Поэтому позволим себе порассуждать, какие пути развития в данной сфере в наибольшей степени вливались бы в русло идей профессора В. И. Фадеева. Прежде всего следует отметить некоторые негативные черты российского избирательного законодательства:

1. Нестабильность, что затрудняет как работу всей шестизвенной системы избирательных комиссий, так и реализацию избирательных прав, особенно пассивного. Порядка 100 изменений в рамочный закон (Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), с одной стороны, говорит о стремлении к совершенствованию, с другой — в ряде случаев напоминает качели: смешанную избирательную систему на выборах в Государственную Думу заменяем на чисто пропорциональную, затем вновь возвращаемся к смешанной.

Подобную нестабильность наблюдаем в законодательстве субъектов РФ: устанавливаем обязательные 50 % депутатов, избираемых по партспискам, снижаем до 25 % (города федерального значения оставляем на их усмотрение). Залог вводится, отменяется. Голосование против всех вводится, отменяется, частично возвращается. Высших должностных лиц субъектов РФ избираем, отменяем выборы, возвращаемся к ним с муниципальным фильтром (альтернатива — выборы депутатами законодательных органов). Это глобальные изменения. Что касается

⁴ URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/10/4978>. С. 92—107 (дата обращения: 05.08.2019).

⁵ URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/10/4978>. С. 120—122.



точечных, то они в большинстве случаев направлены на демократизацию законодательства, но их количество создает невероятные трудности в правоприменении как для законодателей субъектов РФ, так и для избирательных комиссий. На Пятигорской международной конференции 18—19 октября 2018 г. звучало и вошло в резолюцию конференции предложение: хотя бы за полгода или год должен быть принят закон перед тем, как его применять, а не на следующих выборах, которые могут быть назначены в том или ином регионе на завтра. Но думаю, здесь целесообразно не общее правило, а такое, чтобы законодатель мог в каждом конкретном законе указывать, когда закону вступать в силу.

2. Чрезмерная детализированность, на что постоянно указывают ученые и практики; инструктивность норм, дублирование, перегруженность в связи с соединением в одном рамочном законе норм о выборах и референдумах. Вследствие этого страдает юридическая техника, если, конечно, такой термин здесь будет уместен. Проблемы законодательной техники актуализируются в условиях растущего объема законотворчества о выборах и сложного процесса правоприменения, учитывая, что правоприменителями-то в данной сфере являются все обычные граждане — избиратели. Еще Екатерина Вторая призывала, создавая Уложенную комиссию, чтобы законы «были понятны, отвечали правилам языка и слога».

Вряд ли обычный человек, пожелавший, например, стать муниципальным депутатом, сможет разобраться в современном законодательстве. А это не в последнюю очередь отражается на доверии к выборам. Поскольку обычному человеку крайне затруднительно пройти все установленные законом процедуры, может создаться впечатление, что без административного ресурса их невозможно соблюсти. В результате получаем абсентеизм — люди не ходят на выборы, в том числе и по этой причине. Но на самом деле проблема доверия и, соответственно, явки — комплексная. Усилиями только избирательной системы и даже законодательства не обойтись. Доверие разрушают и коррупция, и этика поведения чиновников, и незавидное социально-экономическое положение людей. Внесла свой вклад и распространенная еще недавно практика отказов в регистрации, часто необоснованных. Сложность законодательства и явное стремление комиссий «придраться» к любой мелочи, чтобы зарегистрировать только «нужных» кандидатов создавали у многих граждан впечатление, что голосовать нет смысла, раз все предрешено, регистрируют только своих, обычным людям не пробиться.

3. Дублирование одних и тех же норм в разных законах. С этим надо что-то делать не только из соображений громоздкости, перегруженности законодательства, но еще и по той причине, что в региональных актах воспроизводятся нормы в сфере предметов ведения федерального уровня. Получается, что региональный законодатель выходит за рамки своих полномочий.

4. Сужение рамок усмотрения субъектов по вопросам, связанным с выборами, т.е. федерализация наоборот (дефедерализация). Если изначально в ходе становления современной избирательной системы субъекты РФ могли сами выбирать избирательную систему на выборах в представительные органы, устанавливать количество депутатов законодательного органа, избирали главу, имея альтернативные формы поддержки, то далее пределы их усмотрения год от года последовательно сужаются, в том числе по выборам высших должностных лиц

субъектов. А государство провозглашено в Конституции федеративным. Правда, в последние годы чуть-чуть, точно, по процентному соотношению депутатов по партийным спискам и по графе «против всех» усмотрения субъектам РФ федеральный законодатель добавляет.

Целесообразным представляется в общем рамочном законе дать основные параметры гарантий, а не устанавливать, например, во всех подробностях, муниципальный фильтр, тем более что Федеральный закон № 184-ФЗ называется «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». При этом общих принципов в нем как раз немного, а процедуры, связанные с муниципальным фильтром, установлены во всех подробностях. Можно ли называть такие нормы общими принципами? Муниципальный фильтр, очевидно, никак нельзя оставлять в данном виде, поскольку если даже муниципальные депутаты дружно и пропорционально распределяют свои подписи между кандидатами, чисто арифметически видно, что количество кандидатов ограничено. Возникает резонный вопрос: не дать ли возможность регионам самим устанавливать возможные формы поддержки выдвижения кандидатов на выборные должности регионального и местного уровней? При этом в федеральном законодательстве можно установить обязательный минимум, например сбор подписей, избирательный залог, поддержку муниципальных депутатов (на выбор кандидатов), от которых субъекты не могут отказаться. Альтернативными формами поддержки, установленными законодательством субъектов РФ, могли бы быть поддержка советов старейшин, определенного количества общественных объединений, отвечающих установленным критериям, конгрессов, общественных палат. Кандидаты могли бы выбирать ту или иную форму поддержки, тем более что в российском законодательстве была практика, когда кандидаты имели выбор: залог или сбор подписей.

Федеральный законодатель строго устанавливает формы подписного листа, протоколов. Так ли это необходимо? Не лучше ли установить в федеральном законе только основные параметры, остальное — на усмотрение субъектов РФ, чтобы не возникали ситуации, известные из судебной практики (например, отказ в регистрации из-за отсутствия подстрочников в подписных листах). Надо ли устанавливать на федеральном уровне единый день голосования, тем более такой неудобный? Если субъект считает, что такой день нужен, он сможет ввести его у себя. Вне единого дня в ряде случаев выборы все равно необходимо проводить. Не много ли берет на себя федеральный центр по вопросам региональных и местных выборов в федеративном государстве?

На самом деле проблема разграничения федеральных и региональных полномочий в сфере выборов более глубокая. Пока на федеральном уровне не будут определены основные параметры федеральных полномочий в рамках предметов совместного ведения, установленных ст. 72 Конституции РФ, можно будет до бесконечности сужать полномочия субъектов в данной сфере.

Другая проблема конституционного соответствия: Конституция РФ провозглашает равноправие субъектов. А, например, территориальные избирательные комиссии (ТИК) в одних субъектах РФ финансируются как юридические лица, соответственно, и статус членов ТИК другой, в других — на общественных началах работают. Можно ли в таких случаях предъявлять к ним высокие требования?



Главное в ходе систематизации — в виде кодекса ли, либо избрания других вариантов — не утратить имеющиеся гарантии, наработанные в течение многих лет. Что внушает надежду — руководство разработкой Избирательного кодекса поручено кафедре конституционного и муниципального права МГУ имени М.В. Ломоносова под руководством профессора С. А. Авакьяна. В этом видится тенденция укрепления связи науки с практикой и, поскольку документ будет вынесен на широкое общественное обсуждение, очень хочется усмотреть тенденцию усиления влияния научного сообщества и гражданского общества в целом на избирательное законодательство и практику, приближение к той самой соборности, симфонии властей.

В развитие идей профессора В. И. Фадеева общие перспективы совершенствования законодательства о выборах видятся в следующем:

1. Систематизация, упорядочение, исключение дублирования и излишней детализации, разведение, насколько возможно, норм о выборах и референдумах.
2. Усиление влияния институтов гражданского общества на формирование законодательства о выборах и избирательный процесс.
3. Федерализация. Учитывая, что во всем мире востребована концепция кооперативного федерализма, следует доверить субъектам РФ в лице представительных органов решать в рамках установленных гарантий более широкий круг вопросов, в том числе процедурных норм.
4. Укрепление связи науки и практики.
5. Развитие информационных технологий в избирательном процессе.
6. Воспитание электоральной культуры в рамках общего воспитания гражданственности, патриотизма, ответственности.

Очень хотелось бы сейчас, летом 2019 г., в ходе скандалов при регистрации кандидатов в депутаты Московской городской Думы и связанных с ними массовых акций, услышать объективную оценку Владимира Ивановича, но увы...

Вопросы, связанные с демократизацией избирательного процесса, со всей очевидностью показывают несовершенство избирательного законодательства, в первую очередь связанное с формами поддержки кандидатов, причем не только московского, но и федерального уровня. Если бы в ходе текущих выборов депутатов Московской городской Думы, назначенных на 8 сентября 2019 г., кандидаты могли выбирать альтернативные формы поддержки, удалось бы избежать социальных протестов, выявивших еще целый ряд проблем, связанных в том числе с процедурами проверки собранных подписей. Во-первых, требуемое количество подписей — 3 % — представляется чрезмерным для региональных выборов, тем более в отсутствие порога явки и с учетом невысокой электоральной активности. К тому же трехнедельный период сбора подписей явно недостаточен, поскольку команде кандидата требуется серьезно работать со сборщиками подписей, внимательно проверять собранные подписи. Во-вторых, в век бурно развивающихся IT-технологий очень странно собирать подписи единственно возможным способом — по старинке. Пора уже, наряду с традиционным сбором, принимать электронные подписи через портал госуслуг с идентификацией подписавшихся (для исключения возможности применения, если можно так выразиться, «роботов-подписантов» в автоматическом режиме). Давно можно было принимать подписи желающих в территориальных избирательных комиссиях в присутствии аккредитованных СМИ, общественных наблюдателей (которые могли бы в случае

оспаривания свидетельствовать в суде) — если избиратель пришел в избирательную комиссию с паспортом, потом нет необходимости в проверке таких подписей экспертами, как и электронных, и нотариально удостоверенных (по желанию избирателя) подписей. Можно было бы принимать без проверки подписи отсутствующих по месту жительства избирателей по телеграмме, заверенной избирательной комиссией по месту нахождения или нотариусом. Все это резко снизит нагрузку на органы МВД и экспертов-почерковедов, позволит им внимательнее проверять оставшиеся подписи, позволит избежать упреков в несправедливом «выбраковывании» подписей, поданных за определенных кандидатов. При рассмотрении жалоб, связанных с недействительностью подписей на основании почерковедческих экспертиз, должны назначаться альтернативные экспертизы с полноценными заключениями, за которые эксперты несут ответственность. По желанию кандидатов и с согласия подписавшихся заполненные подписные листы (без адресов) могли бы выкладываться в Интернете, что позволит избирателям проверить, учтена ли их подпись, нет ли фейковых подписей.

Открытость избирательных процедур год от года повышается. Дальнейшее продвижение по этому пути повысит доверие к избирательным комиссиям и к выборам вообще, будет способствовать реализации идеи народного представительства.

Возвращаясь к идее соборности, нельзя не отметить, что Владимир Иванович предлагал для ее реализации взаимосвязанный комплекс мер — от создания конгресса общественно-политических сил страны, «которые должны не разделять общество на враждующие между собой социальные группы, а искать в духе соборной традиции пути развития нашего государства, укрепления его единства, его культурно-нравственной основы»⁶, обсуждения обеими палатами Федерального Собрания на совместных рабочих заседаниях ежегодных посланий Президента, равноправия палат парламента в законодательном процессе — до нового порядка формирования Совета Федерации — крайне спорного, но заслуживающего всестороннего изучения и обсуждения.

Представительство территорий в «верхней» палате российского парламента Владимир Иванович не мыслил без участия местного самоуправления, которое, по его мнению, должно найти свое достойное место в той самой симфонии властей. Иначе и не могло быть: будучи одним из разработчиков конституционной концепции местного самоуправления, фактическим создателем отрасли «муниципальное право» и одноименной учебной дисциплины, экспертом, автором первых учебников и учебных пособий, более 100 научных работ по данному направлению, В. И. Фадеев очень многое сделал для развития теории и практики местного самоуправления, решения возникающих на этом пути проблем. Целый ряд его научно-исследовательских работ по вопросам местного самоуправления, в том числе «Представительные и исполнительные органы в системе местного самоуправления» (1994); «Гарантии местного самоуправления в Российской Федерации» (1994); «Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации» (1996); «Муниципальная служба в Российской Федерации» (2000), стали основой для муниципального права как отрасли права.

⁶ Фадеев В. И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России.



Развитие местного самоуправления ученый считал необходимым условием демократизации управления, формирования и развития гражданского общества и гражданской активности, обеспечения представительства и защиты местных интересов на вышестоящих уровнях публичной власти. Местная власть, считал ученый, в лице представителей местного самоуправления — должна звучать в симфонии властей двух палат Федерального Собрания Российской Федерации. Статья 12 Конституции РФ организационно обособила местное самоуправление в общей системе публичной власти, установив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем необходим не только указанный вид организационного обособления органов местного самоуправления, который призван обеспечить их самостоятельность в решении вопросов местного значения, но и развитие взаимодействия и сотрудничества всех представительных органов публичной власти.

Так, например, в целях более полного обеспечения общерегиональных интересов следовало бы проводить периодически съезды депутатов региона, на которые каждое муниципальное образование присылает своих представителей. В некоторых регионах такая практика уже имеется. Симфония властей и собранность должны определять работу и Государственного Совета Российской Федерации, в котором должны быть представлены муниципальные образования (например, по одному представителю от каждого федерального округа). По-новому, по мнению В. И. Фадеева, мог бы формироваться Совет Федерации, в котором должно быть два представителя от субъекта РФ: один представляет органы государственной власти субъекта РФ, а другой — муниципальные образования субъекта РФ⁷.

В своих работах В. И. Фадеев утверждал, что местное самоуправление не может находиться вне системы государственно-властных отношений и быть абсолютно независимым от государства. Многие объективные тенденции, свойственные современному положению местного самоуправления в государственном механизме, свидетельствуют о том, что не следует противопоставлять государственные интересы (их не может не быть) интересам местным (а без них тоже нельзя). Ведь, по существу, и те и другие — это общие интересы страны.

Нужны новые формы взаимодействия и сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», помимо главы, определяющей порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должен иметь, по мнению В. И. Фадеева, специальную главу: взаимодействие и сотрудничество органов государственной власти и местного самоуправления, в которой должны быть закреплены формы такого взаимодействия и сотрудничества, включая и договорные отношения по определенному кругу вопросов. Местное самоуправление не отделено от государства: оно лишь организационно обособлено от органов государственной власти. Это обособление было необходимо, чтобы преодолеть советскую традицию обеспечения единства государственной

⁷ Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 2008. С. 278—280.

власти на основе принципа «демократического централизма». Такое обособление — не только проявление децентрализации власти в государстве, оно создает дополнительные гарантии и условия для обеспечения возможности реального самоуправления людей⁸.

Не всё в современном законодательстве о местном самоуправлении устраивало В. И. Фадеева. Так, он задавался вопросом: неужели на федеральном уровне можно все предусмотреть и урегулировать? Так, вызывает сомнение попытка урегулировать на федеральном уровне виды имущества, которые могут находиться в собственности муниципальных образований (ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹).

Гражданское общество и государство В. И. Фадеев справедливо рассматривал как две основы, на которых формируется и развивается местное самоуправление. И вновь приходится сетовать на то, что невозможно услышать его мнение о тех процессах, которые массово происходят сейчас в сфере муниципальной власти: форсированное преобразование муниципальных районов в городские округа, упразднение многих сельских поселений (к слову, конституционно установленных видов муниципальных образований), создание муниципальных округов, повсеместная практика отказа от прямых выборов глав муниципальных образований, а также некоторые другие, отнюдь не вписывающиеся в концепцию местного самоуправления явления. Безусловно, слово Владимира Ивановича было бы веским и независимым, исследование — глубоким, позиция — гражданственной, патриотической.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Фадеев В. И. Конституция Российской Федерации: проблемы развития и стабильности // Lex Russica. — 2013. — № 12.
2. Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex Russica. — 2014. — № 4. — С. 396—412.
3. Фадеев В. И. Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни : монография. — М. : Проспект, 2016. — 168 с.
4. Фадеев В. И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 3. — С. 11—16.
5. Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М., 2008.

⁸ Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex Russica. 2014. № 4. С. 396—412.

⁹ Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования.

Актуальные проблемы реформирования конституции



**Татьяна Андреевна
ВАСИЛЬЕВА,**
 главный научный
 сотрудник,
 и.о. заведующего
 сектором прав человека
 Института государства
 и права Российской
 академии наук,
 доктор юридических наук,
 доцент
tan-vas@mail.ru
 119019, Россия, г. Москва,
 ул. Знаменка, д. 10

ИЗМЕНЕНИЕ КОНСТИТУЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Аннотация. Интерес к проблеме изменения конституции обусловлен объективными причинами. Конституционные поправки чаще используются как инструмент адаптации к изменившимся социальным реалиям, эти процессы затронули не только развивающиеся, но и развитые страны. В самой природе конституции заложено противоречие, поскольку существуют потребности в ее охране и приведении в соответствие с новыми реалиями. Современные конституции стали более технологичными, так как конституционная практика предлагает разнообразные образцы регламентации конституционных институтов. В современных условиях новыми тенденциями в процессе изменения конституций стали вовлечение граждан в процесс их разработки и использование информационных технологий.

Ключевые слова: конституция, поправки, конституционные ценности, конституционные принципы, конституционная идентичность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.080-086

T. A. VASILIEVA,

Chief Research Fellow, Acting Head of the Human Rights Department,
 Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences,
 Doctor of Legal Sciences, Associate Professor
tan-vas@mail.ru
 119019, Russia, Moscow, ul. Znamenka, 10

CONSTITUTIONAL CHANGE: MODERN TRENDS

Abstract. Interest in the problem of constitutional change is due to objective reasons. Constitutional amendments have become increasingly used as a tool to adapt to changing social realities, and these processes have affected not only developing but also developed countries. There is a contradiction in the very nature of the Constitution, as there are needs to protect it and bring it in line with new realities. Modern constitutions have become more technological, as constitutional practice offers a variety of examples of institutions' regulation. In modern conditions, the involvement of citizens in the process of their development and use of information technologies have become new trends in the process of constitutional change.

Keywords: constitution, amendments, constitutional values, constitutional principles, constitutional identity.

Вместо вступления. С Владимиром Ивановичем Фадеевым мы обычно встречались на научных конференциях. Много раз одновременно выступали оппонентами по диссертациям на заседаниях Диссертационного совета МГУ, и его выступления всегда были квалифицированными, доброжелательными, корректными. С 2012 г. мы вместе входили в состав Экспертного совета при Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан. У Владимира Ивановича всегда была собственная позиция по обсуждаемым вопросам, которой он неуклонно придерживался, но при этом он внимательно относился и к доводам оппонентов.

Его отличали активная жизненная позиция, нетерпимость к антиправовым проявлениям. Его бывшие студенты вспоминали, что как-то по дороге на занятия они стали свидетелем того, как он пытался остановить хулигана.

Владимир Иванович известен как специалист в области местного самоуправления, но его отличали широта взглядов, интерес к различным проблемам современного конституционного права. Мне кажется, что тема изменения конституций могла бы привлечь его внимание.

Конституция Российской Федерации в прошлом году отметила свое 25-летие. Празднование юбилея предоставляет возможность не только оценить историческое значение и результаты функционирования учредительного акта, но и обсудить проблемы более общего характера, в частности — вопросы стабильности и адаптивности конституций¹.

В последние десятилетия в зарубежной литературе появилось значительное число публикаций, посвященных изменениям конституций (в большей степени это характерно для политологических и социологических, чем для юридических исследований)². В них рассматривались такие вопросы, как соотношение первичных и вторичных учредительных полномочий, формальных и неформальных способов изменения конституции; влияние процедуры внесения изменений в учредительный акт на его стабильность; легитимность и конституционность вносимых поправок; допустимые пределы изменения учредительного акта при сохранении его идентичности.

¹ Следует отметить, что в современных российских конституционно-правовых исследованиях этой проблеме не уделяется должное внимание. Первой серьезной монографией на данную проблематику стала работа академика Т. Я. Хабриевой «Конституционная реформа в современном мире» (М. : Наука, 2016).

² См.: Patterns of Constitutional Design. The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making / ed. by J. Wheatly and F. Mendez. L. : Routledge, 2007 ; How Constitutions Change. A Comparative Study / ed. by D. Oliver and C. Fusaro. Oxford : Hart Publishers, 2011 ; Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA / ed. by X. Contiades. L. : Routledge, 2012 ; Arato A. Post-Sovereign Constitutional Making Learning and Legitimacy. Oxford : Oxford University Press, 2016 ; Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution / ed. by X. Contiades and A. Fotiadou. L. : Routledge, 2016 ; Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond / ed. by P. Blokker. L. : Routledge, 2017.



Появление этих публикаций было обусловлено объективными причинами. С одной стороны, государства стали чаще использовать конституционные поправки в качестве инструмента адаптации конституционного устройства к изменяющимся социальным реалиям. В связи с этим даже стали говорить о наступлении эпохи конституционного ускорения³, которая является составной частью социального ускорения, предполагающего постоянное и стремительное вмешательство в деятельность сложившихся институтов⁴. С другой стороны, осуществление конституционных реформ стало характерным для развитых стран западной демократии, а не только для стран, осуществляющих переход к демократии (государства Центральной и Восточной Европы, страны Латинской Америки, постсоветские государства).

В известном решении Конституционного суда ЮАР о смертной казни от 06.06.1995 отмечалось: «Все Конституции стремятся сформулировать, с различной степенью проработанности и детальности, устремления, разделяемые нацией; те ценности, которые объединяют народ и дисциплинируют правительство и государственные институты; исходные основания, на которых должны базироваться судебная, законодательная и исполнительная власти; конституционные пределы и условия, в соответствии с которыми эта власть должна осуществляться; национальный дух, который определяет и упорядочивает ее функционирование; моральные и этические ориентиры, с которыми нация ассоциирует свое будущее»⁵. При этом в решении подчеркивалась различная роль учредительного акта в утверждении конституционных ценностей в зависимости от особенностей конституционной истории конкретных государств.

В одних странах конституция только формализует посредством правовых инструментов исторический консенсус в отношении разделяемых обществом ценностей, в других — символизирует решительный разрыв с прошлым и провозглашение новых ценностей, которым еще только предстоит войти в политическую и правовую культуру страны.

Сегодня задача разработчиков конституции состоит не только в установлении основных правил конституционного устройства и признании прав человека (конституционная практика предлагает разнообразные образцы и ориентиры в отношении регламентации тех или иных институтов⁶), но и в том, чтобы сделать ее «узнаваемой» применительно к конкретной стране⁷, создать возмож-

³ См.: *Palermo F.* La “manutenzione costituzionale”: alla ricerca di una funzione // *La “Manutenzione” Costituzionale / A cura di F. Palermo.* Padova, 2007. P. 15.

⁴ См.: *Blokker P.* Introduction. Constitutional Challenges, Reform, and Acceleration // *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond.* P. 3.

⁵ См.: Constitutional Court of the Republic of South Africa. Case No. CCN/3/94. In the matter of: the State v. T. Makwane and M. Mchunu. Judgment of 6 June 1995. Para. 262 // URL: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1995/3.pdf> (дата обращения: 11.02.2019).

⁶ По мнению итальянского исследователя Ф. Палермо, благодаря универсализации основополагающих ценностей, конституции стали более «технологичными» и менее «политическими», сегодня их разработчики уделяют больше внимания юридической технике, нежели вопросам идеологии. См.: *Palermo F.* Op. cit. P. 4.

⁷ *Karakamisheva-Jovanovska T.* Macedonian Constitutional Identity: Lost in Translation or Lost in Transition? Paper for the IXth World Congress “Constitutional Challenges: Global and Local” in Oslo 16—20 June 2014. P. 6 // URL: https://www.academia.edu/8372637/MACEDONIAN_

ности для адаптации к быстро меняющимся обстоятельствам конкретного времени и места⁸.

Известный французский политолог М. Дюверже отмечал, что конституционный порядок в государстве определяется тремя факторами: самим текстом конституции, ее интерпретацией и применением на практике, а также политической атмосферой в государстве⁹. В науке конституционного права признается, что спокойное существование характерно для тех учредительных актов, которые функционируют в однородной политико-правовой среде, в обществе с развитым национальным самосознанием, где закрепленные в конституции ценности и принципы глубоко укоренились в жизни людей¹⁰, однако реализация конституционных положений идет не так гладко там, где происходит кардинальное изменение основ конституционного устройства и основополагающих принципов, определяющих конституционную идентичность страны.

В самой природе конституции заложено определенное противоречие: с одной стороны, существует потребность в ее охране, с другой — необходимость приведения ее в соответствие с новыми социальными реалиями. Неслучайно в итальянской литературе разграничивают «культуру сохранения» и «культуру обновления» конституционного текста¹¹. В каждой стране сложилась определенная система осуществления конституционных изменений, которая наряду с предусмотренной в учредительном акте процедурой внесения конституционных поправок предполагает неформальные (политическая практика) и так называемые «неконституционализированные»¹² изменения — модификации, связанные с развитием законодательства, практики органов конституционного контроля.

По мнению специалистов, изменения конституционных положений могут быть обусловлены целым рядом причин: серьезными социальными и экономическими трансформациями; сменой системы ценностей в обществе; неожиданными и нежелательными институциональными изменениями; кумулятивным эффектом решений, принятых органами законодательной, исполнительной и судебной власти¹³. В настоящее время они могут быть также обусловлены решениями внешних по отношению к национальным органам государственной власти акторов (институты ЕС, Венецианская комиссия, Европейский суд по правам человека, Межамериканский суд по правам человека, Африканский суд по правам человека и народов).

CONSTITUTIONAL_IDENTITY_LOST_IN_TRANSLATION_OR_LOST_IN_TRANSITION
(дата обращения: 08.10.2018).

⁸ Fröhlich J., Csink L. Topics of Hungarian Constitutionalism // Tijdschrift voor constitutioneel recht. 2012. No. 4. P. 437.

⁹ См.: Duverger M. A New Political System Model: Semi Presidential Government // Parliamentary Versus Presidential Government / ed. by A. Lijphart. Oxford, 1992. P. 446.

¹⁰ Cheli E. I settanta anni della costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio // Nomos. Le attualità nel diritto. 2018. P. 7.

¹¹ См.: De Vergottini G. Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alle fine del XX secolo. Bologna, 1998. P. 171.

¹² Palermo F. Op. cit. P. 1.

¹³ Kovács K. Changing Constitutional Identity via Amendments // Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond. P. 198.



Как показывают исследования, учредительные акты, разработанные в рамках демократической процедуры, содержат более демократические положения, имеют большую степень легитимности и реже порождают требования о пересмотре. По мнению экспертов, успешнее адаптируются к изменяющимся условиям те конституции, процесс внесения поправок в которые является достаточно гибким и для которых существуют эффективные механизмы нового истолкования их положений¹⁴.

Согласно данным американских политологов, средняя продолжительность жизни конституций составляет 17 лет, только 50 % учредительных актов действуют более 18 лет, 19 % — более 50 лет¹⁵. Существуют достаточно серьезные различия и в практике конкретных государств. Если Конституция Японии остается неизменной с момента ее принятия, то в конституции Индии, Мексики и Бразилии поправки вносятся практически ежегодно.

Итальянская практика последних десятилетий представляет собой прекрасный пример апробации различных теорий, выработанных в отношении пересмотра конституционных положений. В Италии считается общепризнанным, что можно вносить изменения в часть II Конституции, регламентирующую устройство Республики, но часть I, посвященная правам и обязанностям граждан, и основополагающие принципы должны оставаться неизменными. В настоящее время эту точку зрения разделяют не все итальянские конституционалисты. Некоторые из них настаивают на неразрывном единстве текста Конституции и взаимосвязи ее составных элементов, поскольку защита прав человека зависит от организации власти и наоборот¹⁶.

Трижды вопрос о пересмотре всех (2006, 2016 гг.) или одной из глав (2001 г.) части II Конституции¹⁷ выносился на всенародное голосование, и лишь однажды был поддержан избирателями¹⁸. Неслучайно в итальянской юридической литературе поднимается вопрос о том, на основании каких критериев можно разграничивать законную деятельность по внесению изменений в Конституции и деятельность, выходящую за соответствующие рамки и превращающуюся в учредительную власть. Известный итальянский конституционалист, участник Учредительного собрания К. Мортати полагал, что любое, даже самое радикальное, изменение правопорядка признается совместимым с существующим типом государства, если оно осуществляется теми органами и в том порядке, который предусмотрен для осуществления таких изменений¹⁹.

¹⁴ Ginsburg T., Elkins Z., Melton J. The Lifespan of Written Constitutions // The University of Chicago. The Law School. URL: <https://www.law.uchicago.edu/news/lifespan-written-constitutions> (дата обращения: 11.01.2019).

¹⁵ Ginsburg T., Elkins Z., Melton J. Op. cit.

¹⁶ См.: Pegoraro L. Revisión constitucional. El caso italiano en el contexto de la teoría general y del derecho comparado // Boletín Mexicano de Derecho Comparado. 2008. Número conmemorativo. Sexagésimo aniversario. P. 895.

¹⁷ См.: Azzariti G. Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione // Nomos. Le attualità nel diritto. 2016. P. 30.

¹⁸ См. подробнее: Васильева Т. А. Конституционные реформы в Италии: бесконечный поиск ускользающего результата // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 4. С. 85—99.

¹⁹ Mortati C. La costituente. La teoria. La storia. Il problema italiana // Mortati C. Raccolto di scritto. Vol. 1. Milano : Giuffré, 1972. P. 13.

Проявившаяся тенденция «конституционного ускорения» ставит перед научным сообществом новые вопросы. В частности, сегодня более широко обсуждается проблема участия граждан в разработке конституции. Исследователи отмечают, что конституционную модернизацию во многих странах характеризует поворот к делебиративной демократии, привлечение широких слоев граждан к процессу разработки конституции²⁰. Считается, что сам факт участия в процессе разработки конституции оказывает позитивное воздействие, поскольку граждане в гораздо большей степени начинают уважать демократические принципы и уделять внимание контролю за действиями правительства²¹. Как отмечается в литературе, если для XX в. было характерно широкое использование конституционных референдумов (почти 40 % из действующих конституций требуют одобрения гражданами внесенных поправок)²², то специфика XXI в. — более активное их вовлечение в процессе разработки конституций²³.

Практика таких стран, как Исландия и Ирландия, свидетельствует, что проекты изменений конституции при надлежащей организации могут разрабатываться не только представителями политической элиты, но и рядовыми гражданами, не имеющими специального опыта в сфере законотворчества. Благодаря развитию информационных технологий и социальных медиа не только представители политических партий и заинтересованных групп, но и обычные граждане получают в режиме реального времени доступ к тексту разрабатываемых поправок, становятся полноценными участниками подготовки проекта, представляя свои предложения и замечания и комментируя предлагаемые варианты решений, тем самым в определенной степени легитимируя процесс конституционных изменений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Васильева Т. А.* Конституционные реформы в Италии: бесконечный поиск ускользающего результата // Сравнительное конституционное обозрение. — 2018. — № 4. — С. 85—99.
2. *Хабриева Т. Я.* Конституционная реформа в современном мире. — М.: Наука, 2016.
3. *Arato A.* Post-Sovereign Constitutional Making Learning and Legitimacy. — Oxford: Oxford University Press, 2016.

²⁰ См.: *Eerola A., Reuchamps M.* Constitutional Modernisation and Deliberative Democracy: A Political Science Assessment of Four Cases // *Revue interdisciplinaire d'etudes juridiques*. 2016. Vol. 77. No. 2. P. 319.

²¹ *Ginsburg T., Elkins Z.* Does the Process of Constitution-Making Matter? P. 14, 16—17.

²² См.: *Ginsburg T., Melton J.* Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty // Chicago Coase-Sandor Institute for Law and Economic Working Paper No. 682 (2D Series), Public Law and Legal Theory Working Paper. No. 472. 2014, May. P. 8.

²³ *Tushnet M.* New Institutional Mechanisms for Making Constitutional Law (2015. April 2). P. 7 // SSRN. URL: <https://ssrn.com/abstract=2589178> (дата обращения: 12.02.2019).



4. *Azzariti G.* Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione // *Nomos. Le attualità nel diritto.* — 2016. — P. 30—38.
5. *Cheli E.* I settanta anni della costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio // *Nomos. Le attualità nel diritto.* — 2018. — № 1. — P. 4—11.
6. *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond* / ed. by P. Blokker. — L. : Routledge, 2017.
7. *Duverger M.* A New Political System Model: Semi Presidential Government // *Parliamentary Versus Presidential Government* / ed. by A. Lijphart. — Oxford : Oxford University Press, 1992.
8. *Eerola A., Reuchamps M.* Constitutional Modernisation and Deliberative Democracy: A Political Science Assessment of Four Cases // *Revue interdisciplinaire d'études juridiques.* — 2016. — Vol. 77. — No. 2. — P. 319—336.
9. *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA* / ed. by X. Contiades. — L. : Routledge, 2012.
10. *Fröhlich J., Csink L.* Topics of Hungarian Constitutionalism // *Tijdschrift voor constitutioneel recht.* — 2012. — No. 4. — P. 424—439.
11. *Ginsburg T., Elkins Z.* Does the Process of Constitution-Making Matter? // URL: https://www.researchgate.net/publication/228127649_Does_the_Process_of_Constitution-Making_Matter (дата обращения: 11.01.2019).
12. *Ginsburg T., Elkins Z., Melton J.* The Lifespan of Written Constitutions // The University of Chicago. The Law School. URL: <https://www.law.uchicago.edu/news/lifespan-written-constitutions> (дата обращения: 11.01.2019).
13. *How Constitutions Change. A Comparative Study* / ed by D. Oliver and C. Fusaro. — Oxford : Hart Publishers, 2011.
14. *Karakamisheva-Jovanovska T.* Macedonian Constitutional Identity: Lost in Translation or Lost in Transition? Paper for the IXth World Congress “Constitutional Challenges: Global and Local” in Oslo 16—20 June 2014. P. 6 // URL: https://www.academia.edu/8372637/MACEDONIAN_CONSTITUTIONAL_IDENTITY_LOST_IN_TRANSLATION_OR_LOST_IN_TRANSITION (дата обращения: 08.10.2018).
15. *Mortati C.* La costituente. La teoria. La storia. Il problema italiana // *Mortati C.* Raccolto di scritto. — Vol. 1. — Milano : Giuffrè, 1972.
16. *Palermo F.* La “manutenzione costituzionale”: alla ricerca di una funzione // *La “Manutenzione” Costituzionale* / A cura di F. Palermo. — Padova : CEDAM, 2007.
17. *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution* / ed. by X. Contiades and A. Fotiadou. — L. : Routledge, 2016.
18. *Patterns of Constitutional Design. The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making* / ED by J. Wheatly and F. Mendez. — L. : Routledge, 2007.
19. *Pegoraro L.* Revisión constitucional. El caso italiano en el contexto de la teoría general y del derecho comparado // *Boletín Mexicano de Derecho Comparado.* — 2008. — Número conmemorativo. — Sexagésimo aniversario. — P. 895—931.
20. *Tushnet M.* New Institutional Mechanisms for Making Constitutional Law (2015. April 2). P. 7 // SSRN. URL: <https://ssrn.com/abstract=2589178> (дата обращения: 12.02.2019).
21. *Vergottini G. de.* Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alle fine del XX secolo. — Bologna : Il Mulino, 1998.

ЯЗЫК И СТИЛЬ СОВЕТСКИХ КОНСТИТУЦИЙ

Аннотация. В статье проанализированы особенности стилистики и языка конституций на историческом материале — текстах конституций советского периода. Обосновывается тезис о выделении в рамках законодательной стилистики конституционного подстиля. Для него характерно сочетание признаков литературно-художественного произведения и юридического документа. Выдвинут и обоснован тезис о том, что конституционные тексты могут рассматриваться также в качестве актов политической коммуникации.

Ключевые слова: конституция, право, юридическая техника, закон, лексика, стиль, советский, политика, конституционное право, нормативный акт.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.087-096



**Наталья Евгеньевна
ТАЕВА,**

доцент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
tayeva@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

N. E. TAEVA,

Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor
tayeva@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

THE LANGUAGE AND STYLE OF SOVIET CONSTITUTIONS

Abstract. The article analyzes the peculiarities of stylistics and language of constitutions on the historical material — the texts of constitutions of the Soviet period. The thesis about the allocation of the constitutional sub-style within the framework of legislative stylistics is substantiated. It is characterized by a combination of features of a literary and artistic work and a legal document. The thesis that the constitutional texts can be considered also as acts of political communication is put forward and proved.

Keywords: constitution, law, legal technique, law, vocabulary, style, soviet, politics, constitutional law, normative act.

Исторический метод и проблемы его использования занимали значительное место в трудах Владимира Ивановича Фадеева. Особое внимание историческому методу, с точки зрения ученого, необходимо уделять в науке конституционного права. В своих статьях и монографиях ученый неизменно обращался к историческим текстам, ранее действовавшим нормативным актам, трудам историков. В. И. Фадеев справедливо отмечал, что конституционное (государственное) право относится к тем учебным дисциплинам, которые в первую очередь формируют мировоззрение будущего юриста, что требует внимания

© Н. Е. Таева, 2019

к истории, традициям. Ученый подвергал критике небрежное отношение к истории, историческим фактам и выводам, считал, что всегда необходимо обращаться не к «готовым выводам» (и «работать с чужого голоса»), а непосредственно к источнику¹.

Следуя этим мыслям Владимира Ивановича, автор в настоящей статье проанализировал тексты конституций советского периода, что дает возможность на историческом материале выделить специфику стиля и языка этих нормативных актов. Оговоримся, что в рамках настоящей работы мы будем анализировать тексты писанных кодифицированных конституций. Первые дни советской власти оформлялись декретами, которые, безусловно, являлись актами конституционного значения, закрепляли переход всей власти в руки пролетариата и беднейшего крестьянства и до появления Конституции РСФСР 1918 г. в своей совокупности составляли неписаную конституцию зарождавшегося Советского государства².

Стиль юридических документов, как правило, считают разновидностью литературного и относят к официально-деловому. В работах известного правоведа А. А. Ушакова, по сути, впервые было предложено говорить об особом направлении языкознания — законодательной стилистике³. А. А. Ушаковым была выдвинута идея рассмотрения нормативного акта как особого вида литературного произведения, имеющего свои стилистические особенности, свою композицию, свой сюжет. Ученого по праву считают основателем отечественной правовой лингвистики. Впоследствии интерес к проблематике языка закона в научной среде все более возрастает. Появляются работы таких ученых, как Н. А. Власенко, А. С. Пиголкин, В. М. Баранов, Т. В. Губаева, Т. В. Кашанина, М. Л. Давыдова и др.⁴

Между тем следует отметить, что концепция А. А. Ушакова не получила однозначного признания. У нее нашлось много противников. В первую очередь автора критиковали за механический перенос различных параметров стиля литературно-художественного произведения на нормативные акты⁵. Поддерживая идею А. А. Ушакова о выделении в стилистике особого законодательного стиля, выдвинем предположение, что конституционный стиль и язык обладают такой спецификой, которая позволяет говорить об особом конституционном стиле.

Отличия нормативного акта с точки зрения стилистики от литературно-художественного произведения очевидны. Его специфика обусловлена той сферой жизни

¹ *Фадеев В. И.* Исторический метод и проблемы его использования в науке конституционного права // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. М., 2015. Т. 1. С. 519.

² *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000. С. 46—47.

³ *Ушаков А. А.* Очерки советской законодательной стилистики: содержание и форма в праве и проблема законодательной стилистики : учебное пособие. Пермь, 1967. Ч. 1. 206 с.

⁴ См.: *Власенко Н. А.* Язык права. Иркутск, 1997 ; *Губаева Т. В.* Язык и право. М., 2010 ; Закон: создание и толкование / под ред. А. С. Пиголкина. М., 1998 ; Язык закона / под ред. А. С. Пиголкина. М., 1990 ; *Кашанина Т. В.* Юридическая техника : учебник. М., 2007 ; Юридическая техника : курс лекций / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2015 ; *Давыдова М. Л.* Юридическая техника. Общая часть : учебник. М., 2014.

⁵ *Давыдова М. Л.* Указ. соч. С. 80—81.

общества, в которой действует язык права. «Правовой акт, — пишет Т. В. Кашанина, — обращается в первую очередь не к чувствам и воображению человека, а к его воле и разуму и властно предписывает определенное поведение»⁶. Она выделяет такие особенности языка юридического документа, как ясность, точность, краткость и доступность, отсутствие пафосности и декларативности. В отличие от юридического документа, текст художественного произведения характеризуется красочностью, образностью, использованием всевозможных выразительных средств языка. Его задача — воздействовать на воображение, передать определенное эмоциональное состояние, вызвать конкретные чувства.

В литературном произведении допустима и пафосность, и декларативность, он не требует краткости и лаконичности; в нем используется не специальная юридическая терминология, а общеупотребительные, понятные всем слова. Собственно само по себе выделение законодательного (либо официально-документального) и литературно-художественного стиля связано с их функциональным предназначением. Законодательный стиль как разновидность официально-документального в языке выполняет функцию сообщения, в то время как художественный стиль осуществляет функцию воздействия⁷.

Язык советских конституций противоречив. Его нельзя с точки зрения стилистики в полной мере отнести к точным, лаконичным, лишенным эмоциональности и декларативности законодательным текстам. Для конституций советского периода характерно переплетение стиля литературно-художественного произведения и стиля юридического документа. Можно даже сказать, что они в какой-то степени конкурируют, конфликтуют между собой. Особенно ярко это проявлялось в тексте первой советской Конституции. В Конституции РСФСР 1918 г.⁸ употребляются выражения, вообще не свойственные законодательному стилю, но вполне допустимые в литературно-художественном произведении. Например: «этот основной закон вступает в действие с момента его опубликования» (преамбула); «эти автономные областные союзы входят на началах федерации в российскую социалистическую Федеративную советскую республику» (ст. 11); «вся власть в центре и на местах принадлежит этим советам» (ст. 1). Употребляются выражения «до сих пор» вместо «до настоящего времени»; «неправильность» вместо «признания недействительным» (например, в ст. 76 закреплено «в случае неправильности выборов в целом вопрос об отмене выборов разрешается высшим по порядку органом советской власти»⁹); «конструкция советской власти» (разд. 3), съезд созывается «по собственному почину» (ст. 27). «Проведение в жизнь», «принятие всех мер», «разрешение всех вопросов» — такие формулировки используются в перечне предметов ведения органов советской власти на местах (ст. 61); ВЦИК советов «объединяет и согласует работы» (ст. 32).

⁶ Кашанина Т. В. Юридическая техника. М., 2007. С. 119.

⁷ Виноградов В. В. Стилистика. Теория поэтической речи. Поэтика / Акад. наук СССР. Отд-ние литературы и языка. М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1963. С. 5—6.

⁸ Здесь и далее тексты советских конституций приводятся в первоначальной редакции. Источник: Constitution.garant.ru.

⁹ Данный пример см.: Фролова О. Е. Конституция РСФСР 1918 г.: лингвистический портрет текста // Известия УрФУ. Серия 2: Гуманитарные науки. 2018. Т. 20. № 3 (178). С. 40.



К проявлениям литературно-художественного стиля может быть отнесен текст первого раздела Конституции СССР 1924 г., включивший Декларацию об образовании Союза Советских Социалистических Республик. Этот текст, на наш взгляд, вообще лишен признаков юридического документа. Здесь мы встречаем обороты: «обстоятельства повелительно требуют», «на протяжении десятков лет», «годы войны не прошли бесследно». Однако в целом в Конституции СССР 1924 г. с точки зрения стилистики преобладает язык закона. Это лаконичный текст юридического документа, хоть в нем и встречаются не вполне юридические обороты. Например, Президиум ЦИК «наблюдает за проведением в жизнь» (ст. 30); президиумы ЦИК «немедленно сообщают» (ст. 59).

Слов, относящихся к обыденным, общеупотребительным, характерным скорее для литературного, чем для законодательного текста, не лишены и Конституции СССР 1936 и 1977 гг., несмотря на то, что эти юридические документы значительно превосходят предыдущие с точки зрения юридической техники. В Конституции 1936 г. употребляются выражения: не просто развитие, а «широкое развитие социального страхования» (ст. 120); не просто сеть родильных домов, а «широкая сеть» (ст. 122); «бесплатное и бессрочное пользование, то есть навечно» (ст. 8); «живой и мертвый инвентарь» (ст. 7); в Конституции СССР 1977 г. — «агрессивные войны» и «всеобщее и полное разоружение» (ст. 28); «успешное выполнение» (ст. 51), «люди» вместо «граждане» (ст. 14, 27).

В целом, помимо развития юридической техники, использование в текстах конституций значительного числа общеупотребительных слов, литературно-художественных оборотов наряду со специальной юридической терминологией можно объяснить особой ролью, которую играют основные законы в регулировании общественных отношений. Тексты конституций должны быть понятны абсолютному большинству граждан. Во многом эта же цель достигалась и через такой прием, как детализация, создание казуистичных норм.

Юридическая техника конституций советского периода развивалась по пути от излишней детализации норм к более абстрактным формулировкам. Казуистичность, детализация формулировок — признак, который сохраняется во всех советских конституциях. Например, в ст. 15 Конституции РСФСР 1918 г. содержится норма, закрепляющая предоставление в распоряжение рабочего класса и крестьянской бедноты в целях обеспечения свободы собраний «всех пригодных для устройства народных собраний помещений с обстановкой, освещением и отоплением». В Конституции РСФСР 1925 г. формулировка аналогичной нормы иллюстрирует развитие юридической техники в сторону уменьшения детализации — «предоставляет в распоряжение рабочего класса и крестьянства все пригодные для устройства народных собраний помещения» (ст. 6). Однако в целом такая формулировка не должна трактоваться как недостаток юридической техники. Она введена абсолютно сознательно и должна была стать противовесом весьма урезанной формуле дореволюционного законодательства.

Статья 78 Свода Основных Государственных Законов, закреплявшая право на мирные собрания, «содержала конкретные ограничения, отсылая к специальному закону, определяющему «условия, при которых могут происходить собрания», и допускала возможность закрытия собраний, не угодных властям путем «ограничения мест для собраний». Поэтому под предлогом «неподходящего места»

можно было разогнать любое собрание трудящихся¹⁰. Детализация в меньшей степени сохраняется и в Конституции СССР 1936 г. Она характерна для норм, закрепляющих права и обязанности граждан, а также гл. 1 об общественном устройстве. Законодатель пока не уходит от подробных перечней и не заменяет их на обобщенную формулировку, что делает конституционный текст более близким и понятным для рядовых граждан, не имеющих специальных юридических знаний.

Так, в ст. 7 содержался перечень имущества, которое могло находиться в личной собственности колхозного двора — «жилой дом, продуктивный скот, птица и мелкий сельскохозяйственный инвентарь». Согласно ст. 121 бесплатное «производственное, техническое и агрономическое обучение трудящихся» организуется «на заводах, в совхозах, машиннотракторных станциях и колхозах». В виде перечня сохраняется принцип закрепления гарантий свободы слова и мирных собраний, который мы наблюдали в текстах предыдущих конституций. «Эти права граждан обеспечиваются предоставлением трудящимся и их организациям типографий, запасов бумаги, общественных зданий, улиц, средств связи и других материальных условий, необходимых для их осуществления» (ст. 125).

Право на объединение закреплено через перечень организаций, в которые могут объединяться граждане СССР, — это «профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи, спортивные и оборонные организации, культурные, технические и научные общества» (ст. 126).

В Конституции СССР 1977 г. значительно меньше таких казуистичных формулировок. Для сравнения: ст. 50, закрепляющая свободы собраний, слова, печати, устанавливает, что «осуществление этих политических свобод обеспечивается предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио», т.е. вновь содержит перечень соответствующих объектов.

Одним из правил юридической техники является сведение к минимуму эмоционального воздействия закона, с тем чтобы его нормы воспринимались и исполнялись всеми гражданами единообразно. Вместе с тем специфика конституционных текстов, позволяющая нам говорить об особой конституционной стилистике, заключается в том, что в них зачастую употребляется терминология, которая несет на себе функцию эмоционального воздействия на граждан. В особенности это относится к текстам первых советских конституций, которые должны были восприниматься как лозунги для мобилизации масс.

Для этого используются разнообразные выразительные средства языка. Например, воинская повинность — это «почетное право» (ст. 19 Конституции РСФСР 1918 г.), в Конституции СССР 1936 г. — «почетная обязанность» (ст. 132); упоминаются «водворение социализма» и «мощная Всероссийская советская власть» (ст. 9 Конституции РСФСР 1918 г.). В Конституции РСФСР 1918 г. встречаются словосочетания «нетрудовые элементы», «иго капитала», «варварская политика буржуазной цивилизации», «твердо пойдет к социализму», «порабощение сотен миллионов», «паразитические слои общества», «залить кровью»; в Конституции СССР 1924 г. — «в целях утверждения революционной законности»; «в целях

¹⁰ Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. Изд. 2-е, перераб. М. : Зерцало-М, 2003.



объединения революционных усилий союзных республик». В Конституции СССР 1977 г. — «справедливое распределение жилой площади», «невысокая плата за квартиру», вооруженные силы должны быть «в постоянной боевой готовности, гарантирующей немедленный отпор любому агрессору».

Эмоциональное воздействие советских конституций достигается при помощи использования прилагательных в превосходной степени: «подавляющее большинство рабочих»; выплата государственных стипендий «подавляющему большинству учащихся в высшей школе»; «глубочайшие социально-экономические преобразования», решаются «важнейшие вопросы», «преступнейшая из всех войн», «беднейшее крестьянство», «самое широкое братание с рабочими и крестьянами», измена Родине — «тягчайшее преступление».

Функцию аксиологического и эмоционального влияния на адресат текста осуществляют также используемые наречия в выражениях: «пойдет твердо по пути», «навсегда покончила с эксплуатацией человека человеком», «в корне уничтожить», «успешно ликвидировать», «неуклонно проводит ленинскую политику», «надежно защищать социалистическое Отечество» и др.¹¹

Не только юридическую, но и эмоциональную окраску можно увидеть в формулировках прав и свобод в Конституции РСФСР 1918 г. Здесь закрепляются «действительная» свобода совести, свобода собраний, свобода союзов, свобода выражения мнений, «действительный доступ к знаниям». Употребление слова «действительная» здесь подчеркивает не только юридическую гарантированность, но и усиливает эмоциональное воздействие. Конституция СССР 1936 г. провозглашает равноправие граждан независимо от их национальности и расы в качестве «непреложного закона», а «всякая проповедь расовой или национальной исключительности, или ненависти и пренебрежения — карается законом» (ст. 123); измена Родине «карается по всей строгости закона» (ст. 133).

Яркую эмоциональную составляющую имеет ст. 131 об обязанности граждан СССР беречь общественную собственность «как священную и неприкосновенную основу советского строя, как источник богатства и могущества родины, как источник зажиточной и культурной жизни всех трудящихся». В статье 61 Конституции СССР 1977 г. формулировка звучит весьма эмоционально: «долг гражданина СССР — бороться с хищениями и расточительством государственного и общественного имущества, бережно относиться к народному добру», в ст. 62 — «защита социалистического Отечества есть священный долг каждого гражданина СССР».

Итак, первой особенностью конституционной стилистики, позволяющей говорить о ней как о разновидности законодательной стилистики, является тесное переплетение в ней признаков как законодательного, так и литературно-художественного стиля, что проявляется в следующем: 1) использование в текстах конституций значительного числа не свойственных законодательному стилю общеупотребительных слов наряду со специальной юридической терминологией; 2) казуистичность, детализация формулировок — черта, которая также пресле-

¹¹ *Басенко Г. В.* Идеологическая маркированность речевого штампа в текстах Конституций России и Германии (прагмалингвистический аспект) : автореф. дис. ... канд. филол. наук. Ростов н/Д, 2011. С. 11.

дует цель доведения до сознания большинства граждан смысла и содержания конституционных норм; 3) текст конституций имеет эмоциональную окраску, он осуществляет эмоциональное воздействие при помощи использования выразительных средств языка.

Ученые характеризуют тексты конституций не только как законодательный текст. Его изучают и с позиций политической лингвистики¹². Справедливости ради отметим, что такой подход не является общепризнанным. Традиционно язык права не рассматривается в качестве языка политики¹³. Вместе с тем именно тексты конституционно-правовых актов, и в первую очередь конституций, позволяют увидеть единство целей политической и юридической коммуникации. Язык и стиль конституции тесно связаны с языком политики. Основная идея, которая их объединяет, — это идея власти. Конституция юридически оформляет существующую систему власти, дает ей юридические средства воздействия на граждан; юридически оформляет или, скорее, моделирует желательную политическую систему. Конституция имеет еще и определенную идеологическую направленность, закрепляя юридически систему взглядов на существующее общественное устройство и его дальнейшее развитие.

Конституции советского периода как акты политической коммуникации характеризуются следующими чертами.

Во-первых, с точки зрения политической лингвистики всякий политический текст должен оцениваться только в дискурсе, т.е. с учетом конкретных условий его создания и функционирования¹⁴. Как политические документы все конституции советского периода фиксируют новый этап развития, в который вступило государство. Конституция 1918 г. — это акт зарождающегося молодого государства, новой революционной власти, еще не признанной на международном уровне. Исследователи советских времен употребляли по отношению к ней такие словосочетания, как «рабочий чертеж», «план общественного строительства», «рабочий план»¹⁵. Об этом свидетельствует проспективный характер ее терминологии, наличие большого числа норм-целей («цель», «ставя своей основной задачей», «в целях», «с целью», «окончательное утверждение»).

Наличие норм-целей, синонимических рядов с эмоционально-оценочной лексикой, отмечают ученые-лингвисты, делают Конституцию 1918 г. похожей на

¹² Лоскутова К. Н. Язык права в политической лингвистике (тексты советских конституций 1918 и 1936 года) // Политическая лингвистика. 2011. № 4 (38). С. 217—222 ; Она же. Закон как отражение политической ситуации (на примере советских конституций 1918 и 1936 года) // Современная политическая лингвистика : тезисы Междунар. науч. конф. / гл. ред. А. П. Чудинов ; Урал. гос. пед. ун-т. Екатеринбург, 2011. С. 174—176.

¹³ Шейгал Е. И. Семиотика политического дискурса. М. : Гнозис, 2004. 326 с. ; Чудинов А. П. Политическая лингвистика : учеб. пособие. 4-е изд. М. : Флинта, Наука, 2012. 256 с.

¹⁴ Чудинов А. П. Указ. соч.

¹⁵ Рейснер М. А. Основы Советской Конституции: лекции, читанные М. А. Рейснером на ускоренном курсе Академии Генерального Штаба Р.-Кр. Армии в 1918/19 учебном году. М. : Изд. Акад. Генерального Штаба Рабоче-Крестьянской Красной Армии, 1920. С. 150.



программу действий, а не на закон, выполнение которого гарантирует государство¹⁶. Статья 9 закрепляет, что основной задачей, рассчитанной на настоящий переходный момент Конституции РСФСР, является установление диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства в целях уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти. Эта статья четко указывает на переходный период советской власти. М. А. Рейснер об этом писал: «Нам нужно насилие, террор вовсе не для того, чтобы подобно буржуазии на веки вечные обосновать государственную власть. Для нас это только орудие временное, которое мы считаем глубоко вредным. Недаром в советской конституции вы видите статью о том, что государственная власть установлена у нас только на переходное время, следовательно, не в целях длительного постоянного классового господства...», а в том, чтобы уничтожить классовое господство навсегда¹⁷.

Черты временного, переходного наблюдаем и в Конституции СССР 1924 г. Это документ строящегося социализма. Его задача заключалась в юридическом оформлении нового союзного государства, а существование продлилось до юридической констатации построенного социализма в сталинской Конституции СССР 1936 г. Собственно и федеративные-то отношения в ней рассматриваются как временные. Совершенно на новых принципах построены тексты Конституций СССР 1936 и 1977 гг. Так, К. Н. Лоскутова верно указывает на то, что сталинская конституция — это документ сильной, признанной на международном уровне власти. Вся терминология свидетельствует о стабильности существующей политической системы. Стабильность характеризует использование терминов «в результате», «утвердившийся».

Конституция СССР 1977 г. уже не говорит о мировой революции. СССР в ней фигурирует как составная часть мировой системы социализма (ст. 30), а внешняя политика СССР направлена на обеспечение благоприятных международных условий для построения коммунизма в СССР (ст. 28). Стабильность проявляется в словосочетаниях «общество построено», «задачи выполнены», «сложилась», «созданы».

Во-вторых, политика — это всегда власть, поэтому тексты конституций как политические документы определяют, кому эта власть принадлежит. В текстах советских конституций это также проявляется через сопоставление класса, которому власть принадлежит (рабочие, беднейшее крестьянство, трудящиеся), и класса, который подлежит уничтожению либо лишается определенных прав, — бывшие эксплуататоры, буржуазия. Конституция РСФСР 1918 г. в нескольких статьях по-разному определяет субъект власти, что иллюстрирует несовершенство юридической техники. Так, по ст. 1, вся власть в центре и на местах принадлежит советам, в ст. 7 сказано, что власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам, а по ст. 10 — вся власть в пределах РСФСР принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских советах. Конституция 1936 г. определяет источником власти «трудящихся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся» (ст. 3). Впервые норма о том,

¹⁶ Лоскутова К. Н. Закон как отражение политической ситуации. С. 176.

¹⁷ Рейснер М. А. Указ. соч. С. 124—127.

что «вся власть в СССР принадлежит народу», появляется в Конституции СССР 1977 г. (ст. 2).

В-третьих, используются идеологемы¹⁸, функцией которых является идеологическое воздействие на адресата, отражение определенных политических взглядов. В политической лексике советских конституций четко прослеживаются основные постулаты марксистской идеологии. Например, в советских конституциях активно используются идеологемы «буржуазия», «капитализм», «капитал», «империализм», «коммунизм», «пролетариат», «социализм», «социалистический». При этом используемые идеологемы в текстах конституций имеют либо отрицательный, либо положительный контекст, формируя соответствующую оценку у граждан. В советских конституциях сформированы, по сути, две лексические системы — положительная для сторонников марксистской идеологии и отрицательная — для ее противников. Так, идеологемы «коммунизм», «пролетариат» положительно окрашены, в то время как «капитализм», «буржуазия» имеют явно отрицательную окраску.

В Конституции СССР 1924 г. такой подход прямо выражен в разд. 1, где мы видим деление на два лагеря — «своих» и «чужих». У нас в «лагере социализма — взаимное доверие и мир, национальная свобода и равенство, мирное сожительство и братское сотрудничество народов, у них «в лагере капитализма» — национальная вражда и неравенство, колониальное рабство, шовинизм, национальное угнетение и погромы, националистические зверства и войны¹⁹. Применение такого метода оппозиции является одним из принципов формирования знаковых систем. Человек воспринимает мир через призму противоположных по своей природе явлений. Поэтому дискурс, построенный на использовании бинарных оппозиционных идеологем, напрямую связан с этой особенностью человеческого мышления. В результате конституционный текст становится понятным адресату и, что важно, доносит до него необходимые ценности и антиценности. Кроме того, идеологемы используются и с целью подчеркнуть принципиальную новизну той политической системы, которую юридически оформляют советские конституции. Особенно ярко это прослеживается в конституциях 1918 и 1924 гг., закрепивших смену монархической формы правления на Республику советов, унитарного государственного устройства — на федеративное.

В-четвертых, политическую окраску имеют понятия, характеризующие в советских конституциях различные социальные группы. Так, в Конституции РСФСР 1918 г. это «трудящиеся массы», «рабочие и крестьяне», «буржуазия», «нетрудовые элементы», «эксплуататоры», «рабочий класс». Аналогичную лексику в чуть более смягченном варианте использует и Конституция 1924 г. Но в ней уже фигурирует термин «граждане», а в Конституции СССР 1936 г. появляется категория «граждане СССР».

В целом сталинская конституция уже не оперирует такими речевыми штампами, как «нетрудовые элементы», «эксплуататоры», и не делит социальные группы советского общества на трудящихся и нетрудящихся с ущемлением в правах

¹⁸ В политической лингвистике идеологема — это слово, в значение которого входит идеологический компонент.

¹⁹ Басенко Г. В. Указ. соч. С. 10.



последних. Вместе с тем конкретные гарантии ряда прав закреплялись конституционно лишь для трудящихся (например, право на труд и на отдых, свобода собраний, слова, право на объединение) либо фиксировалась реализация права только в интересах трудящихся. Например, право на объединение должно соответствовать «интересам трудящихся» (ст. 126), право убежища предоставляется только иностранцам, «преследуемым за защиту интересов трудящихся» (ст. 129). О. И. Чистяков писал: «В Конституции РСФСР 1918 г. мы не найдем норм о неприкосновенности личности, имущества, жилища и т.п. И это не случайно. Гарантировать, например, неприкосновенность личности только для трудящихся было бы негуманно, а обеспечивать ее для буржуазии, развернувшей против нас гражданскую войну, было бы по крайней мере неразумно. Проведение в жизнь и закрепление в законе названных институтов стали возможны позже, по мере укрепления Советского государства и ослабления позиций буржуазии»²⁰.

В то же время в Конституции СССР 1936 г., констатировавшей факт уничтожения всех бывших эксплуататорских классов, в ст. 127 сказано, что «гражданам СССР обеспечивается неприкосновенность личности». В Конституции 1977 г. впервые появляется категория «советский народ», используются такие классово нейтральные слова, как «граждане СССР», «люди», «личность». В то же время Конституцию 1977 г. нельзя рассматривать как свободную от классовой сущности, как юридическую форму баланса интересов всех классов, слоев общества, этносов, политических сил, которые образуют в совокупности советский народ. В ее тексте подчеркивается, что «социальную основу СССР составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции» (ст. 19), а советский народ руководствуется конкретной идеологией — идеями научного коммунизма и соблюдает верность своим революционным традициям (преамбула).

Названные признаки далеко не в полной мере характеризуют конституционный текст как элемент политического дискурса, но позволяют показать специфику конституционного стиля, сочетающего в себе признаки литературного произведения, юридического и политического документа.

²⁰ Чистяков О. И. Указ. соч.

Конституционно-правовые проблемы цифровизации

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

***Аннотация.** Современный этап развития общественных отношений характеризуется стремительным развитием научных и цифровых технологий. Фактически все общественные отношения приобретают весомую научную и информационную составляющую. Интенсивное развитие науки, стремительный технологический прогресс, являясь основными характеристиками современного общества, не могут не сказаться на этико-правовых основах жизни последнего, в том числе применительно к реализации прав человека, особенно в условиях появления нового вида прав человека — «цифровых» прав.*

В статье рассматриваются проблемные вопросы реализации прав человека в условиях массовой цифровизации современных общественных отношений, показывается, что эра цифровых технологий дает совершенно новые и качественно другие возможности для реализации прав и свобод человека. В то же время автор полагает, что повсеместное использование цифровых технологий не только обеспечивает реализацию прав и свобод человека и гражданина, но и подчас напрямую затрагивает многие фундаментальные права человека, вплоть до их нарушения. А это объективно ставит перед государством задачи по решению проблем обеспечения прав человека, которые уже возникают и, несомненно, будут возникать в будущем по мере развития российского общества.

***Ключевые слова:** права человека, «цифровые» права, Интернет, информатизация общественных отношений, цифровые технологии, персональные данные, неприкосновенность личной жизни, распространение информации, механизмы защиты прав человека.*



**Игорь Владимирович
ГОНЧАРОВ,**

*заведующий кафедрой
государственного
строительства
и права Университета
прокуратуры Российской
Федерации, профессор
кафедры государственно-
правовых дисциплин
Академии управления
МВД России, доктор
юридических наук,
профессор
goncharov-i@mail.ru
123022, Россия, г. Москва,
2-я Звенигородская ул.,
д. 15*

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.097-102

I. V. GONCHAROV,

Head of department state building and law University Prosecutor's office Russian Federation, Professor of Department state and legal disciplines Academy of management MVD Russia, doctor of law, Professor
goncharov-i@mail.ru

123002, Moscow, ul. 2 Zvenigorodskaya, 15

MODERN APPROACHES TO THE REALIZATION OF HUMAN RIGHTS IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION OF PUBLIC RELATIONS

Abstract. *Abstract the Modern stage of development of public relations is characterized by the rapid development of scientific and digital technologies. In fact, all social relations acquire a significant scientific and informational component. The intensive development of science, rapid technological progress, being the main characteristics of modern society, cannot but affect the ethical and legal foundations of the latter's life, including in relation to the realization of human rights, especially in the context of the emergence of a new type of human rights—"digital" rights. The article discusses the problematic issues of human rights in the conditions of mass digitalization of modern social relations, shows that the era of digital technologies gives a completely new and qualitatively different opportunities for the realization of human rights and freedoms. At the same time, the author believes that the widespread use of digital technologies not only ensures the realization of human and civil rights and freedoms, but also sometimes directly affect many fundamental human rights, up to their violation. And this objectively sets the state the task of solving the problems of ensuring human rights, which are already emerging and, of course, will arise in the future as Russian society develops..*

Keywords: *human Rights, "digital" rights, Internet, Informatization of public relations, digital technologies, personal data, privacy, dissemination of information, mechanisms for the protection of human rights.*

Вместо вступления. *Знакомство автора с Владимиром Ивановичем Фадеевым состоялось много лет назад на одной из международных конференций. Авторская позиция Владимира Ивановича по обсуждаемым вопросам всегда отличалась логичностью, стройностью и глубиной. Цифровизация общественных отношений нашла некоторое освещение в работах В. И. Фадеева, не только в разрезе реализации прав человека на уровне местного самоуправления¹, но и в правовом явлении публичных услуг, с точки зрения конституционности².*

Современное состояния стремительного процесса цифровизации привлекло бы внимание В. И. Фадеева.

¹ Фадеев В. И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // Lex Russica. 2009. № 2. Т. 68. С. 363—369.

² Фадеев В. И. Конституция Российской Федерации: проблемы развития и стабильности // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1292—1306.

Вопросы обеспечения прав человека, создание эффективных механизмов их гарантирования — это важнейшие задачи, всегда стоявшие перед каждым цивилизованным государством и международным сообществом в целом. Тем более эти проблемы актуальны в реалиях современного мира, когда взаимоотношения государств с собственными гражданами уже перестали быть их утренним делом, и соответствующие международные институты вполне осознанно, а главное — правомерно «вмешиваются» во внутренние дела государств в случае грубых нарушений общепризнанных принципов и норм международного права в области прав человека. Понятие абсолютного суверенитета государств, как представляется, вещь уходящая. Большинство конституций демократических государств сознательно ограничивают суверенитет своих стран, закрепляя приоритет норм международного права над национальным законодательством, особенно если речь идет о правах человека, об их признании, обеспечении и защите.

В полной мере это касается и Российской Федерации. За последние годы нашей страной проделана огромная работа по решению многочисленных проблем в области прав человека, доставшихся ей по «наследству». Перед Россией стоят теперь принципиально другие приоритеты как во внутренней, так и во внешней политике. Непростые времена, переживаемые нашим государством в настоящее время, кризис во взаимоотношениях с некоторыми государствами, неправомерные экономические санкции не снимают с Российской Федерации решения важнейших задач обеспечения прав собственных граждан. Ведь степень демократичности государства, его цивилизованности определяется не формальным признанием прав человека как высшей ценности, а созданием эффективного механизма их реализации. А это предполагает поиск новых подходов к проблемам прав и свобод человека в демократически устроенном обществе³.

Важнейшей особенностью развития современных общественных отношений является их стремительная цифровизация. Практически все общественные отношения приобретают весомую информационную составляющую. А это объективно приводит в том числе как к появлению новых прав человека, таких как право людей на создание, получение и использование цифровой информации самых различных видов, право пользования коммуникационными сетями и коммуникациями (Интернет, различного рода цифровые гаджеты, способные обеспечить мгновенный обмен цифровой информацией), право на конфиденциальность персональной информации, право на неприкосновенность частного информационного пространства и т.д., так и к появлению новых механизмов реализации классических и новых прав человека.

Справедливо отмечается, что уровень развития информатизации общественных отношений, современные достижения науки и техники способствуют созданию эффективных и действенных механизмов реализации гражданами своих конституционных прав⁴.

³ Морозова Л. А. Проблемы современной российской государственности : учебное пособие. М., 1998.

⁴ Лапшина А. И. Интерактивные формы контроля общества за деятельностью органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 102—110.



Пользование «цифровыми» и другими правами в условиях массового распространения цифровых технологий объективно вызывает необходимость их нормативного закрепления. Без этого невозможно создать эффективный механизм их реализации и защиты. Сейчас уже никто не возьмет на себя смелость отрицать появление новых прав человека — «цифровых прав». Это реалии современного мира, что находит свое отражение в соответствующих международных правовых актах: в принятой 28 января 1981 г. в г. Страсбурге Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, в Окинавской Хартии глобального информационного общества, принятой главами государств и правительствами «Группы восьми» 22 июля 2000 г.⁵, в Будапештской Конвенции о преступности в сфере компьютерной информации, принятой 23 ноября 2001 г. государствами — членами Совета Европы⁶.

Организация Объединенных Наций также не осталась в стороне от этого. 18 декабря 2013 г. была принята Резолюция № 61/167 «Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век». В данной резолюции государства мира, «подтверждая право на неприкосновенность личной жизни» (п. 1) и «признавая глобальный и открытый характер Интернета и стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий в качестве одной из движущих сил ускорения прогресса на пути развития в его различных формах» (п. 2), призывают:

- «уважать и защищать право на неприкосновенность личной жизни, в том числе в контексте цифровой коммуникации;
- положить конец нарушениям этих прав и создавать условия для предотвращения таких нарушений, в том числе путем обеспечения соответствия национального законодательства их международным обязательствам;
- провести обзор своих процедур, практики и законодательства, касающихся слежения за сообщениями, их перехвата и сбора личных данных, включая массовое слежение, перехват и сбор, в целях защиты права на неприкосновенность личной жизни путем обеспечения полного и эффективного выполнения всех международных обязательств;
- учредить новые или продолжать использовать уже имеющиеся независимые, эффективные внутренние надзорные механизмы, способные обеспечивать транспарентность в соответствующих случаях и подотчетность в отношении слежения государств за сообщениями, их перехвата и сбора личных данных»⁷.

Россия также в этом плане не является исключением. В сфере информационных технологий в Российской Федерации уже принят ряд нормативных правовых актов: базовый Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В его развитие принят ряд законодательных актов в сфере информационных технологий: Федераль-

⁵ Окинавская Хартия глобального информационного общества // URL: <http://federalbook.ru> (дата обращения: 23.04.2019).

⁶ Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации ETS № 185 (Будапешт, 23 ноября 2001 г.) // URL: <https://base.garant.ru/4089723/> (дата обращения: 23.04.2019).

⁷ Дело «Роман Захаров против России» (Roman Zakharov v. Russia). Жалоба № 47143/06. Постановление, г. Страсбург. 04.12.2015 // Российская юстиция. 2016. № 8. С. 69.

ные законы от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» и др.

Конечно, приходится констатировать, что эпоха цифровизации общественных отношений только наступает. Но это объективная реальность уже сейчас, а в дальнейшем по мере развития цифровых технологий станет обыденной реальностью существования человеческого общества. Информационные технологии способствуют перемещению взаимоотношений населения и органов власти в цифровое пространство, обеспечивающее свободное взаимодействие каждого с необходимыми ему органами власти. А это напрямую влияет на повышение эффективности деятельности власти, повышение ответственности за свои действия, а значит, напрямую влияет на реализацию многих прав и свобод человека и гражданина.

Реалии современного цифрового мира таковы, что новизна и скорость распространения и внедрения информационных технологий создают гарантии учета мнения пользователей интернет-ресурсов в деятельности органов государственной власти, обеспечивают их равный доступ к информационным ресурсам и обуславливают фактическое использование обществом интерактивных возможностей для организации контроля за деятельностью соответствующих органов власти, а значит, обеспечивают реальное участие индивида в управлении делами государства.

То есть речь идет об обеспечении реального действия важнейшей статьи Конституции РФ, провозглашающей многонациональный народ Российской Федерации «носителем суверенитета и единственным источником власти». А это буквально означает, что на государство возлагаются обязанности создания необходимых условий обеспечения реальных возможностей населения и других институтов гражданского общества, использования интерактивных форм гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти. Тем самым удовлетворяются общественные ожидания и запросы, обеспечивается необходимый уровень уровня доверия населения к власти.

Конечно, эра цифровых технологий дает совершенно новые и принципиально иные возможности реализации прав и свобод человека и гражданина, но она создает и новые вызовы и угрозы для обеспечения этих прав и свобод. Использование информационных технологий практически во всех сферах жизни приводит в некоторых случаях и к негативному их влиянию, прежде всего на обеспечение естественных, неотчуждаемых прав человека, особенно когда речь идет о неприкосновенности личной жизни. Ведь в большинстве случаев пользователи цифровых технологий и всемирной Сети защищают личную информацию в индивидуальном порядке, используя самые различные технологии. Но это не всегда может быть эффективным в силу как объективных, так и субъективных причин, а значит, всегда существует прямая угроза многим фундаментальным естественным правам и свободам человека и гражданина.

В настоящее время не подвергается сомнению, что эффективный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина невозможен без эффективно-



го информационного наполнения. Но в то же время ясно, что информационные технологии, их использование при реализации прав человека не всегда носят только позитивный характер. Повсеместное использование цифровых технологий не только обеспечивает реализацию прав и свобод человека и гражданина, но и подчас напрямую затрагивает многие фундаментальные права человека, вплоть до их нарушения. А это объективно ставит перед государствами мира и международным сообществом в целом непростые задачи, требующие решения возникающих проблем в целях обеспечения баланса прав и законных интересов личности, общества, государства.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭЛЕКТРОНИЗАЦИИ (ЦИФРОВИЗАЦИИ) ВЫБОРОВ

Аннотация. В посвященной светлой памяти профессора В. И. Фадеева статье обращено внимание на современные информационные технологии в избирательном процессе и потребности адекватного правового регулирования в условиях модного ныне тренда на цифровизацию и экономики (цифровая экономика), и общества в целом. Сам этот тренд возник не на пустом месте. Длительное время на выборах используются основанные на применении различных программных продуктов как развивающаяся по содержательному наполнению и функциональному применению Государственная автоматизированная система РФ «Выборы», так и машины, механизмы, технологии, частично освобождающие от рутинного ручного труда.

Движение к цифровой экономике, видимо, будет подталкивать процессы цифровизации выборов. 8 сентября 2019 г. впервые в стране проводится дистанционное электронное голосование на трех избирательных участках г. Москвы. Однако цифровизация такого, затрагивающего различные интересы больших групп граждан политического процесса, как выборы, не может быть быстрой и протекать вне правового поля, которое создает избирательное право. Потребуется демократическая реформа избирательного права России.

Ключевые слова: выборы, демократизация избирательного права, цифровизация, Государственная автоматизированная система РФ «Выборы», технические средства подсчета голосов, дистанционное электронное голосование.



**Евгений Иванович
КОЛЮШИН,**

член Центральной
избирательной комиссии
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ
ekolushin@gmail.com
109012, Россия, г. Москва,
Большой Черкасский пер.,
д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.103-113

E. I. KOLYUSHIN,

*member of the Central Election Commission of the Russian Federation,
doctor of law (habilitated degree), Professor,
honored lawyer of the Russian Federation*

ekolushin@gmail.com

109012, Russia, Moscow, Bolshoy Cherkassky per., 9

LEGAL PROBLEMS OF ELECTRONIC (DIGITAL) ELECTIONS

Abstract. In the article in the loving memory of Professor V. I. Fadeev, the spotlight is given to the contemporary information technologies in the electoral process and the need for adequate legal regulation in the conditions of the current trend towards digitalization of the economy (digital economy) and society as a whole. This trend did not appear out of nowhere. For a long time

© Е. И. Колюшин, 2019

the State Automated System "Vybory", based on the use of various software products and developing in terms of content and functional application, as well as machines, mechanisms and technologies, partially lifting the need for routine manual labor, have been in use.

The movement towards digital economy is likely to push the processes of digitalization of elections. On 8 September 2019 the country will hold for the first time a remote electronic voting at three polling stations in Moscow. However, the digitalization of such a political process as elections, which affect various interests of large groups of citizens, cannot be fast and take place outside the legal field created by the right to vote. A democratic reform of Russia's electoral law will be required.

Keywords: *elections, democratization of electoral law, digitalization, state automated system "Vybory", technical means of counting votes, remote electronic voting.*

Вместо вступления. *С Владимиром Ивановичем Фадеевым меня связывали многолетние педагогические, творческие и человеческие интересы. У нас один научный руководитель — красный профессор Степан Степанович Кравчук, который учил бережно относиться к состоявшимся научным трудам предшественников и ценить букву Конституции. Будучи одним из руководителей факультета советского строительства Всесоюзного юридического заочного института, В. И. Фадеев оказал неоценимую методическую помощь в развитии заочного юридического образования на юридическом факультете Ивановского государственного университета, которым мне довелось руководить в далекие 80-е гг. прошлого века.*

Отдавая дань уважения Владимиру Ивановичу как первоисследователю постсоветского муниципального права, нельзя забывать о его достойном вкладе в теорию избирательного права. Будучи соавтором первого учебника по избирательному праву России, активным членом Научно-консультативного совета при Центральной избирательной комиссии РФ, он отстаивал взгляд на избирательное право как народовластие в действии. Принципиально поддерживая тренд на освобождение избирательного процесса от рутинного ручного труда, В. И. Фадеев прекрасно понимал не только плюсы, но и неизбежные издержки этого процесса, подчеркивая необходимость адекватного правового регулирования.

1. Государственная автоматизированная информационная система Российской Федерации «Выборы»

Государственная автоматизированная информационная система Российской Федерации «Выборы» (далее — ГАС «Выборы», Система) — одно из материальных проявлений тенденции на цифровизацию выборов. Система используется в процессе подготовки и проведения референдумов, а также при решении других задач, которые не связаны с выборами и референдумами (в частности,

данные из регистра избирателей используются при определении круга присяжных заседателей в судах).

ГАС «Выборы» была создана в соответствии с Указом Президента РФ от 23 августа 1994 г. № 1723. ЦИК России была определена в качестве генерального заказчика Системы, срок сдачи первой очереди в опытную эксплуатацию предусматривался в первом квартале 1996 г. Первоначально с ее помощью решалась задача только предварительного определения результатов федеральных выборов. Речь шла об обработке протоколов участковых избирательных комиссий в территориальных комиссиях, передаче информации в вышестоящие комиссии и ЦИК России с целью установления предварительных результатов выборов Президента РФ в 1996 г.

В дальнейшем происходило и происходит в настоящее время расширение функций и задач по использованию Системы в процессе подготовки и проведения избирательных кампаний. В настоящее время избирательные законы и иные акты содержат много прямых указаний на возможность или обязательность использования ГАС «Выборы» при подготовке к выборам, совершении избирательных действий на всех стадиях избирательных кампаний всех уровней. Фактически ГАС «Выборы» в настоящее время вышла за пределы чисто информационной системы, так как часть содержащихся в ней документов позволяет использовать их отдельно или в сочетании с другими документами для совершения юридически значимых действий.

Правовое положение Системы и ее ресурсов определяется законодательством о референдумах и выборах: Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»», Федеральными законами от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи», постановлениями Правительства РФ и нормативными правовыми актами ЦИК России. Субъекты РФ и муниципальные образования не вправе регулировать функционирование ГАС «Выборы».

Система функционирует на основе принципов соблюдения конституционных прав граждан при обработке информации о них, обеспечения гласности деятельности избирательных комиссий, сочетания централизации и децентрализации, недопустимости вмешательства в информационные процессы органов, должностных лиц и организаций, которые по закону не могут вмешиваться в такие процессы, обеспечения безопасности и др.

Среди последних следует особо выделить *запрет подключения Системы к сети Интернет*. Он влечет организационно-техническую обособленность ГАС «Выборы» от сети Интернет, невозможность использования ее и прямого обмена информацией между сетями Интернет и ГАС «Выборы». Такой запрет не препятствует размещению в сети Интернет определенной избирательным правом информации из ГАС «Выборы». Запрещено также подключение к иным информационным системам и сетям связи, но, в отличие от Интернета, эти запреты действуют только в период выборов и не препятствуют подключению к сетям, которые применяются в ГАС «Выборы».

По содержанию аккумулируемая и обрабатываемая Системой информация делится на: информацию о персональных данных, картографию, информацию



о ходе и итогах голосования, результатах выборов, референдумов, информацию о деятельности избирательных комиссий, информацию об избирательных фондах кандидатов, избирательных объединений, информацию о нормативных правовых актах о выборах и референдумах, иную информацию.

Содержащуюся в Системе, относящуюся к выборам информацию и изготовленные с ее применением документы нужно классифицировать по юридическому значению на несколько видов (см. таблицу).

ЦИК России определяет требования к использованию, эксплуатации и развитию ГАС «Выборы», порядок ее использования на выборах и референдумах, эксплуатации в межвыборный период. Иные избирательные комиссии обеспечивают использование и эксплуатацию ГАС «Выборы» на соответствующих территориях, соблюдение требований к безопасности информации.

В состав ГАС «Выборы», согласно Федеральному закону «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»» входят комплексы средств автоматизации (далее — КСА) ЦИК России, избирательных комиссий субъектов РФ, муниципальных, окружных, территориальных избирательных комиссий. Практически многие муниципальные и окружные избирательные комиссии имеют КСА не постоянно, а только в период избирательной кампании. Закон допускает КСА участковых избирательных комиссий (далее — УИК). Практически только на отдельных УИК устанавливаются КСА на период той или иной избирательной кампании. Их можно назвать *экспериментальными*.

Повсеместное введение КСА УИК маловероятно, так как требует изменения Федерального закона о ГАС «Выборы» и, что самое главное, больших финансовых затрат.

Для обеспечения использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы» ЦИК России учреждена и функционирует государственная некоммерческая организация. Полное ее официальное наименование — федеральное государственное казенное учреждение «Федеральный центр информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» (далее — ФЦИ). Комиссия утверждает устав ФЦИ, может передавать ему часть своих полномочий в области использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы».

| Не имеют юридического значения | Имеют юридическое значение копии | Имеют соответствующее юридическое значение |
|---|---|---|
| Предварительная или окончательная информация; в электронном виде и (или) выведенная на бумажные носители (например, сведения о явке избирателей по состоянию на определенные часы в течение дня голосования, протоколы избирательных комиссий об итогах голосования и о результатах выборов; проекты актов избирательных комиссий, обращения избирателей, кандидатов, избирательных объединений, технические нормы и стандарты, заимствованные из других документов и др.). | Те же документы на бумажном носителе, подготовленные с использованием Системы и подписанные (завизированные) правомочными лицами. | Электронная информация и электронные документы, подготовленные с использованием Системы и снабженные электронными подписями правомочных лиц (имеют обязательную юридическую силу, рекомендации, в том числе методические, технические требования и стандарты, расчеты, в том числе финансовые, о численности избирателей, количестве бюллетеней и др.). |

Федеральный закон «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»» наделил ФЦИ собственной компетенцией. К предметам его ведения относятся: организационное, техническое, информационное, методическое обеспечение ГАС «Выборы» и безопасности информации, обеспечение взаимодействия Системы с другими информационными системами. Среди полномочий ФЦИ следует назвать: право владения, пользования и распоряжения имуществом ГАС «Выборы», организационно-методическое руководство деятельностью информационных центров избирательных комиссий субъектов РФ, право издания актов организационного, нормативно-технического и методического характера, право закупки товаров, работ и услуг для Системы.

На уровне субъектов РФ функционируют *информационные центры избирательных комиссий субъектов РФ* как структурные подразделения аппарата комиссий. В них работают системные администраторы, являющиеся государственными служащими соответствующего субъекта РФ.

Согласно нормам ст. 18 Федерального закона «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»» право доступа к информационным ресурсам Системы имеет ограниченный круг лиц. Серьезные ограничения касаются доступа к информационным ресурсам, содержащим персональные данные, т.е. к наибольшей части имеющихся в Системе ресурсов.

Доступ к таким ресурсам имеют только три категории лиц: во-первых, члены избирательных комиссий, кроме УИК, работники аппаратов этих комиссий и работники, обеспечивающие использование ГАС «Выборы»; во-вторых, граждане, запрашивающие данные о себе; в-третьих, должностные лица государственных и муниципальных органов, которым доступ к такой информации предоставлен федеральным законом. Ведомственный характер ГАС «Выборы» справедливо не исключает доступа к ее содержащим персональные данные информационным ресурсам определенного круга государственных и муниципальных должностных лиц. Прежде всего это касается должностных лиц государственных и муниципальных органов, которые должны оказывать избирательным комиссиям содействие в организации и проведении выборов.

Думается, что все более широкое использование ГАС «Выборы» в избирательных кампаниях, увеличение круга как изготавливаемых с применением этой Системы документов, так и избирательных действий требуют расширения доступа к ее информационным ресурсам членов избирательных комиссий и предоставления такого права зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям.

Следует заметить, что доступ к информации лиц, входящих в первый перечень, обусловлен наличием необходимости таковой для выполнения ими своих должностных и служебных обязанностей. Вследствие этого большинство членов территориальных и вышестоящих комиссий лишены возможности доступа к такой информации под предлогом отсутствия названной необходимости. Исходя из равноправия членов избирательных комиссий и повышения уровня гласности работы комиссий, целесообразно снять подобное ограничение в отношении членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, обременив их обязанностью по нераспространению персональных данных.

Думается, что отстранение зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений от доступа к каким бы то ни было имеющимся в системе персо-



нальным данным под предлогом их защиты не соответствует публично-правовому характеру института выборов. Предоставление в период избирательных кампаний зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям права доступа к информационным ресурсам, которые содержат персональные данные (без полного адреса места жительства и полных паспортных данных) имело бы многовекторный позитивный эффект.

Такое право можно рассматривать в контексте укрепления гарантий равноправия кандидатов, избирательных объединений. В настоящее время нередко кандидаты — должностные лица имеют доступ к такой информации и используют ее на выборах (например, рассылают по домашним адресам агитационные материалы), а у других кандидатов его нет. Реализация кандидатами, избирательными объединениями права доступа к информационным ресурсам ГАС «Выборы» означала бы введение общественного контроля за работой Системы и значительное повышение доверия к выборам со стороны избирателей.

Действующий в настоящее время контроль за использованием ГАС «Выборы» посредством образуемых групп контроля малоэффективен. Для реального контроля необходимо, чтобы такие группы были постоянными, а не создавались на короткое время перед днем голосования. Нужно в законе определить полномочия членов таких групп, обязанности системных администраторов по предоставлению им информации либо обязанность создания для каждого члена группы параллельного рабочего места, механизм и сроки предоставления информации, ответственность вплоть до увольнения с работы, привлечения к административной или уголовной ответственности за непредоставление информации, нарушение сроков предоставления или предоставление ложной информации.

2. Комплексы обработки избирательных бюллетеней и комплексы электронного голосования

Комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБы) и комплексы электронного голосования (КЭГи) применяются на стадии голосования избирателей на отдельных избирательных участках. КОИБы применяются на выборах с середины 90-х гг. прошлого века. Они постоянно модернизируются, меняется их количество. На последних выборах Президента РФ в 2018 г. свыше 10 тыс. избирательных участков были оборудованы КОИБами. КЭГи изготовлены в начале нынешнего века в количестве 1 000 приборов. Их количество до настоящего времени не менялось.

Правовыми основаниями применения КОИБов и (или) КЭГов на конкретных выборах являются нормы федеральных избирательных законов, на основе которых ЦИК России, а затем соответствующие избирательные комиссии принимают решения об использовании таких технических средств и расстановке их на избирательных участках. Федеральные избирательные законы говорят о возможности использования технических средств подсчета голосов и электронного голосования, не используют наименования конкретных инструментов (например, КОИБы, КЭГи), что дает правовые возможности для поиска и внедрения в избирательный процесс новых технических средств.

Порядок использования КОИБов и КЭГОВ регламентируется инструкциями ЦИК России. Это Инструкция о порядке использования технических средств подсчета голосов — комплексов обработки избирательных бюллетеней 2017 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации, утвержденная постановлением ЦИК России от 8 февраля 2018 г., Порядок электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации, утвержденный постановлением ЦИК России от 7 сентября 2011 г.

КОИБ последней модификации (КОИБ-2017) обслуживает следующие избирательные действия:

- прием от избирателей в сканирующее устройство избирательных бюллетеней;
- подсчет в автоматизированном режиме числа проголосовавших, что позволяет в режиме реального времени видеть это число каждому избирателю и другим находящимся на участке лицам;
- подсчет в автоматизированном режиме голосов избирателей позволяет видеть эту информацию только после истечения установленного времени голосования;
- ручной ввод данных для так называемой верхней части протокола УИК об итогах голосования (число избирателей в списке на момент завершения голосования, число бюллетеней и др.);
- составление в автоматизированном режиме протокола УИК об итогах голосования;
- проверку в автоматизированном режиме на предмет соблюдения контрольных и иных соотношений данных протокола;
- печатание на бумажном носителе протокола (протоколов) УИК об итогах голосования;
- распечатку копий протоколов для наблюдателей и иных лиц;
- запись данных протокола об итогах голосования на внешний носитель информации с целью последующего их введения в систему ГАС «Выборы».

Функционирование КОИБа обеспечивают отдельные, как правило, не менее двух, членов УИК с правом решающего голоса. Они проходят предварительно курс обучения и приобретают статус оператора КОИБа. Только операторы осуществляют все действия по подготовке КОИБа к работе, контролю за его работой, введению и получению информации. По просьбе избирателя они консультируют его в части порядка ввода бюллетеней в сканирующее устройство. Свои действия операторы осуществляют после получения указания от председателя комиссии. Таким образом, члены комиссии, не являющиеся операторами, не участвуют в обеспечении работы КОИБа.

Использование КОИБов предполагает снабжение соответствующих избирательных участков USB-флеш-накопителями для проведения тестирования, избирательными бюллетенями особой формы и прямоугольными печатями, а также стационарным ящиком для голосования на случай отказа или сбоев в работе техники.

Таким образом, КОИБы освобождают членов УИК от части ручной работы и тем самым ускоряют процесс составления протокола об итогах голосования, изготовления копий протокола. Однако полного исключения ручной работы не



происходит. В то же время голосование с использованием КОИБов связано с дополнительными весьма значительными бюджетными расходами.

Организация работы избирательной комиссии при голосовании с применением КОИБов значительно отличается от организации работы других УИК в день голосования. Явный, вызванный объективными обстоятельствами крен в сторону отхода от коллегиальности и использование программного обеспечения обуславливают необходимость поиска и закрепления в избирательном праве разных способов контроля адекватности данных протокола об итогах голосования волеизъявлению избирателей. Среди них должны быть не только тестирование перед началом голосования, но и другие способы проверки заложенных в КОИБы программных продуктов.

Думается, целесообразно не отказываться от применения на практике предусмотренного действующим избирательным правом (п. 32 ст. 68 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основных гарантиях...»)) *контрольного ручного подсчета голосов избирателей*. Для реанимации действия механизмов такого подсчета желательно закрепить право зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений требовать его проведения на определенных территориях.

Использование КЭГов до настоящего времени весьма локально в силу их небольшого количества и принципиально иной технологии голосования. КЭГ — более дорогое и сложное по сравнению с КОИБом оборудование другого поколения. В отличие от КОИБа, КЭГ достаточно компактен, может применяться при голосовании как в помещении для голосования, так и вне такого помещения.

Если при голосовании с использованием КОИБа избиратель получает традиционно психологически привычный бумажный избирательный бюллетень, то КЭГ не предоставляет такой возможности. Речь идет об электронном голосовании. Бюллетень имеет электронный вид. Электронный бюллетень готовится с использованием специального программного обеспечения и не имеет бумажного аналога.

3. Машиночитаемый код на протоколах комиссий

Постановлением ЦИК России от 15 февраля 2017 г. утвержден Порядок применения технологии изготовления протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом и ускоренного ввода данных протоколов участковых комиссий об итогах голосования в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» с использованием машиночитаемого кода.

Машиночитаемый код — двумерный штрихкод, наносимый на протокол участковой комиссии об итогах голосования с машиночитаемым кодом, содержащий указанную в протоколе участковой комиссии об итогах голосования информацию.

Такие протоколы на всех или на части избирательных участков изготавливаются по решению комиссий, организующих соответствующие выборы. На федеральных выборах 2018 г. они изготавливались на большей части участков.

Применение машиночитаемых кодов требует большой подготовительной работы, включая обучение кадров и наличие в участковых комиссиях при состав-

лении протоколов необходимого оборудования, т.е. компьютеров и принтеров. В рамках подготовительной работы составляется *специальное программное обеспечение* (далее — СПО) для изготовления протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом, которое устанавливается на комплексы средств автоматизации территориальных избирательных комиссий ГАС «Выборы» (КСА ГАС «Выборы»). До начала голосования для каждой участковой комиссии системным администратором КСА ГАС «Выборы» формируются файлы, содержащие шаблоны протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом, созданных на основе исходных данных, содержащих информацию об избирательных кампаниях. Указанные файлы записываются на внешний носитель информации (USB-флеш-накопитель) и передаются не позднее чем за три дня до дня голосования в участковые комиссии. Участковые комиссии возвращают внешние носители информации в вышестоящую комиссию при передаче первых экземпляров протоколов участковой комиссии об итогах голосования.

Функционирование СПО участковой комиссии в соответствии с эксплуатационной документацией обеспечивает *оператор — член участковой комиссии с правом решающего голоса* (далее — оператор СПО участковой комиссии). Назначение оператора СПО участковой комиссии производится не позднее чем за 20 дней до дня голосования решением участковой комиссии. Каждая участковая комиссия назначает не менее двух операторов СПО участковой комиссии, которые проходят обучение.

Что касается оборудования, то участковые комиссии такового не имеют. Его закупка и дорога, и едва ли целесообразна в связи с использованием в течение очень короткого времени. Поэтому по просьбе комиссий органы государственной власти субъектов РФ и муниципальные органы в порядке оказания содействия организации и проведению выборов обеспечивают таким оборудованием участковые комиссии.

По окончании голосования после выполнения комиссией предусмотренных законом процедур данные *протокола УИК* вводятся в компьютер и с помощью СПО формируется протокол УИК об итогах голосования с машиночитаемым кодом в левом нижнем углу протокола.

Протокол приобретает юридическую силу после подписания всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса, предоставления печати участковой комиссии, даты и времени его подписания, а копии протоколов участковой комиссии об итогах голосования с машиночитаемым кодом приобретают юридическую силу после проставления на них номера копии и заверительной записи.

Данные протоколов участковых комиссий об итогах голосования *вводятся в ГАС «Выборы»* путем сканирования машиночитаемых кодов, что значительно ускоряет процедуру и исключает ошибки при ручном вводе цифр, как правило, ночью.

4. Дистанционное электронное голосование

Впервые в России 8 сентября 2019 г. на выборах депутатов Московской городской думы состоялось дистанционное электронное голосование избирателей на трех избирательных участках. Эксперименты с дистанционным электронным голосо-



ванием по инициативе ЦИК России проводились и ранее. Однако они представляли собой ту или иную форму опроса избирателей на муниципальных выборах с использованием либо мобильных телефонов, либо банковских карт, либо специальных дисков, содержащих бюллетени для голосования. Итоги такого голосования не имели юридического значения, использовались для оценки адекватности применяемой технологии волеизъявлению избирателей, которые одновременно осуществляли традиционное голосование. Эксперименты эти не опирались на какие-либо нормы федеральных или региональных избирательных законов.

Дистанционное электронное голосование 8 сентября 2019 г. также имеет экспериментальный характер, но носит принципиально иной характер как в правовом отношении, так и относительно применяемых технологий.

Итоги голосования имеют обязательное юридическое значение в силу Федерального закона от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»¹ и одноименного Закона города Москвы от 22 мая 2019 г.²

Городская избирательная комиссия определила три избирательных участка для проведения эксперимента. Для участия в эксперименте избиратель, имеющий право голоса в соответствующем избирательном округе, должен подать заявление через городской портал государственных и муниципальных услуг. Отсутствие такого заявления не лишает избирателя возможности традиционного голосования.

Главные проблемы дистанционного электронного голосования — обеспечение тайны голосования и адекватного учета волеизъявления избирателя в итогах голосования. На их решение должны быть направлены организационно-технические и правовые меры. Однако поспешно принятое без концептуальной проработки и общественного обсуждения перед самым началом избирательной кампании законодательство об эксперименте (городской закон опубликован раньше федерального — 25 мая, а федеральный — 29 мая 2019 г.) не решает ни одну из двух названных проблем.

Федеральный закон вводит три новых для избирательного права термина (дистанционное электронное голосование, участковая избирательная комиссия по дистанционному электронному голосованию, протокол об итогах дистанционного электронного голосования), закрепляет под маркой общих принципов проведения эксперимента некоторые организационные моменты, а также полномочия избирательных комиссий и содержит бланкетные нормы, отсылающие к Федеральному закону «Об основных гарантиях...». Региональный закон в значительной мере переписывает положения Федерального закона и предоставляет Московской городской избирательной комиссии право устанавливать порядок осуществления голосования.

Нельзя не обратить внимание на то обстоятельство, что нормы обоих посвященных эксперименту законов, отсылающие к Федеральному закону «Об основных гарантиях...», создают иллюзию решения проблем обеспечения тайного голосования и адекватного учета волеизъявления избирателя в итогах голосова-

¹ СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2659.

² Вестник Мэра и Правительства Москвы. 30.05.2019. № 30.

ния. Нормативная конструкция Федерального закона «Об основных гарантиях...» концептуально отрицает дистанционное электронное голосование, которое жидется на другом понятийном аппарате, неизвестных этому Закону технологиях. Поэтому, например, напоминание в законах об эксперименте о тайном голосовании само по себе является декларацией. При дистанционном электронном голосовании непосредственных правоотношений между избирателем и избирательной комиссией не происходит. И избиратель, и избирательная комиссия поставлены в заранее заданные специальными программными обеспечениями рамки, которые избирательное законодательство вообще не учитывает и не регулирует. Следовательно, и гарантии тайны голосования, и гарантии адекватного учета волеизъявления избирателя в итогах голосования должны не только провозглашаться, но и устанавливаться и регулироваться избирательным законодательством. Следовательно, дистанционное электронное голосование предполагает серьезное изменение предмета избирательного права.

Вышеизложенное исходит из того, что тренд на цифровизацию выборов уже сегодня не может ограничиваться только стадией голосования. Дальнейшее развитие цифровизации выборов не может не распространяться на все стадии избирательного процесса, что предполагает демократизацию избирательного права России.





Татьяна Николаевна МИХЕЕВА,
декан юридического факультета Марийского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор
tnmiheeva@marsu.ru
424001, Россия, Республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1

К ВОПРОСУ О ПРАВОВЫХ ОСНОВАХ ЦИФРОВИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Переход к цифровым технологиям в экономике, бизнесе, социальной сфере порождает необходимость их правового регулирования. Учеными активно обсуждаются проблемы взаимодействия и взаимовлияния цифровизации и права. В статье проанализированы современные взгляды на феномен цифровизации, имеющаяся правовая база цифровой реальности. Представлена характеристика федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой экономики», призванного привести цифровизацию в правовое поле. Показано влияние новых федеральных законов на вовлечение в процесс цифровизации граждан и в конечном счете улучшение их жизни. Необходимым является правовое оформление электронного гражданского оборота, поскольку сегодня фактически сложившиеся договорные отношения с применением смарт-контрактов, технологии блокчейн остаются без правовой формализации. Рассмотрены особенности правового регулирования цифровых платформ в судопроизводстве, нотариате и других сферах. Практическое значение проведенного исследования заключается в систематизации научного представления о правовых механизмах регулирования цифровых технологий.

Ключевые слова: цифровизация, правовое регулирование, цифровая экономика.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.114-122

T. N. MIKHEEVA,

Dean of the faculty of law Mari State University, Doctor of law, Professor
tnmiheeva@marsu.ru
424001, Russia, Rep. Mari El, Yoshkar-Ola, pl. Lenina, 1

ABOUT THE LEGAL BASIS OF DIGITALIZATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The transition to digital technologies in the economy, business, social sphere creates the need for their legal regulation. Scientists actively discuss the problems of interaction and influence of digitalization and law. The article analyzes the current views on the phenomenon of digitalization, the existing legal framework of digital reality. The characteristic of the Federal project "Normative regulation of digital economy" designed to bring digitalization into the legal field is presented. The influence of the new Federal laws on the involvement of citizens in the process of digitalization and improving their lives are shown. Legal registration of electronic civil turnover is necessary because today the existing contractual relations with the use of smart

contracts, blockchain technology remain without legal formalization. The article examines the features of legal regulation of digital platforms in legal proceedings, notary and other areas. The practical value of the study is to systematize the scientific understanding of the legal mechanisms of regulation of modern technologies.

Keywords: *digitalization, legal regulation, digital economy.*

Цифровизация в России является объективной реальностью. Она стремительно вторгается в нашу обыденную жизнь, причем отдельные элементы становятся привычными: телевидение перешло от аналога к цифровому, в поликлинике пациенту выписывают электронный больничный лист, на очереди электронные паспорта и трудовые книжки. Кстати, некоторые наши ближние соседи по Евразийскому экономическому союзу (Армения, Белоруссия, Казахстан) уже выдали гражданам электронные паспорта.

По большому счету, значительная часть граждан, не задумываясь глубоко об этих процессах, воспринимает их как очередные технические достижения (как когда-то появились и стали обыденными мобильные телефоны, компьютеры), приносящие новые элементы комфортности.

Вместе с тем над феноменом «цифровизация» уже не один год размышляют профессионалы самых разных направлений, дискутируют — математики, экономисты, специалисты в сфере информационных технологий и, конечно, правоведы.

В. В. Комарова в связи с этим прогнозирует более продуктивное взаимодействие государства и гражданина, в котором обмен информацией не будет иметь ни временных, ни пространственных границ¹.

Современные технологии требуют адекватного правового регулирования. Справедливы слова В. Б. Нагордской о том, что смарт-контракты, краудсорсинг, криптовалюты, токены — эти и другие понятия ворвались в нашу жизнь. Задача юристов состоит в том, чтобы обеспечить использование данных механизмов в правовом поле².

Вопросы, связанные с правовой основой цифровизации, сегодня как никогда актуальны. Право во многом отстает от фактически сложившихся отношений в сфере цифровых технологий. А. О. Козырев подчеркивает такую особенность: «Новые технологии настолько сильно меняют устоявшиеся правоотношения, что мы теперь начинаем в регулировании идти не от правоотношений, а от технологий. Никогда раньше мы не планировали отрегулировать, например, саму технологию хранения информации в базах данных. Теперь же нужно специальное правовое регулирование для таких технологий, как блокчейн, искусственный интеллект и интернет вещей»³.

¹ Комарова В. В. Формы обеспечения баланса интересов населения и публичной власти в России // Право и государство: теория и практика. 2015. № 12 (132). С. 80.

² Нагордская В. Б. Новые технологии блокчейн : Искусственный интеллект на службе права: научно-методическое пособие / под ред. Л. А. Новоселовой. М. : Проспект, 2019. С. 3.

³ Алексей Козырев доложил в Совете Федерации о создании нормативно-правовой базы для цифровой экономики // URL: <https://digital.gov/ru/ru/events/37679/>.



Учеными и практиками ведутся активные обсуждения разных аспектов цифровизации. Однако следует согласиться с Т. Я. Хабриевой и Н. Н. Черногором, что наука пока не дает однозначного ответа о природе этих процессов, что позволило бы объективно оценить масштаб и последствия их влияния на общество и различные сферы его жизни. Достижения науки в этой части пока незначительны. Многие выводы и прогнозы не верифицированы, а потому звучат не вполне убедительно⁴.

Вместе с тем нельзя не отметить два крупнейших юридических мероприятия с международным участием, прошедших только в апреле нынешнего года с широкими дискуссиями по затронутым проблемам.

Во-первых, это VI Московский юридический форум «Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции» в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Тематика форумных площадок говорит сама за себя: конференция «Эффективность правового регулирования цифровых технологий», круглый стол «Феномен цифровизации юридического бизнес-образования», конференция «Институт конституционных прав и свобод в условиях современного научно-технологического развития» и др.

Во-вторых, это прошедшая почти следом в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова Международная научная конференция «Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право».

Ведущие научные учреждения России (Российская академия наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Фонд «Сколково» и др.) иницируют и ведут междисциплинарные исследования в указанной сфере. Между тем очевидно, что на активизации научного сообщества сказались ряд глобальных мер, принятых в государственном масштабе, — определение национальных целей Российской Федерации⁵, в числе которых названо обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере. Пожалуй, впервые данное направление развития государства поставлено в один ряд с такими, как вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, снижение в два раза уровня бедности, обеспечение устойчивого естественного роста численности населения России и т.д.

Достижение названной цели призвана обеспечить Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», паспорт которой был утвержден в конце прошлого года⁶. Она была, по существу, создана на базе Программы с аналогичным названием 2017 г.⁷, утратившей силу в настоящее время⁸.

⁴ Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 86.

⁵ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Российская газета. 2018. 9 мая.

⁶ Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный протоколом от 24 декабря 2018 г. № 16 Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/info/35568>.

⁷ Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1631-р // URL: <http://government.ru/docs/all/112831>.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 12 февраля 2019 г. № 195-р // СПС «КонсультантПлюс».

По поводу последней Т. Я. Хабриева и Н. Н. Черногор, признавая ее высокую значимость для российской экономики, отмечали, что она не в полной мере учитывает трансформации, наметившиеся и происходящие в настоящее время как в самом праве, так и в сфере правового регулирования, в том числе под воздействием цифровизации⁹. Авторы указывали на неадекватность набора правовых инструментов, предусмотренных Программой 2017 г., целям развития цифровой экономики, относя их к традиционным, характерным для права «доцифровой эпохи». «Традиционное», «нецифровое» видение права, юридических технологий и отдельных видов юридической деятельности разработчиками Программы является следствием отсутствия соответствующих научных разработок, выявляющих и объясняющих влияние процесса цифровизации на право и правовую сферу жизни. Совершенствование правового регулирования общественных отношений в целях реализации Программы предполагает принятие значительного числа нормативных правовых актов, которые, по сути, должны перенастроить право, однако констатировать закрепление юридических норм, обеспечивающих «перешивку» права под цели и задачи цифровой экономики, явно недостаточно¹⁰.

Т. Я. Хабриева и Н. Н. Черногор, по сути, очень прозорливо предсказали причину столь короткого «жизненного цикла» данной Программы. Их критическая оценка нормативного обеспечения цифровизации, сделанная буквально через полгода после ее принятия, убеждает в том, что разработка новой Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» было объективно необходимо.

Различие двух документов состоит не только в дополнении названия термином «национальная». При анализе паспорта Национальной программы обращает на себя внимание его направленность на практическое исполнение: четкая конкретизация поставленных задач, указание на ожидаемые результаты, сроки реализации, ответственных исполнителей.

Паспорт Национальной программы содержит шесть основных направлений (федеральных проектов) ее развития, отводя праву ключевую роль. Федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой экономики» (далее — Федеральный проект) занимает приоритетное место, что представляется логичным, поскольку реализация остальных федеральных проектов — «Информационная инфраструктура», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии», «Цифровое государственное управление» — нуждается в обеспечении благоприятного правового режима.

Остановимся на некоторых задачах, связанных с нормативным обеспечением внедрения цифровых технологий. В общей сложности предусматривается принятие более 20 федеральных законов в довольно ускоренные сроки в период с 1 ноября 2018 г. по 31 декабря 2021 г. В качестве общей задачи выступает создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе к каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий. Федеральный проект отличает логичное объединение правового ракурса с техническим, что присутствует в перечислении законов,

⁹ Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Указ. соч. С. 89.

¹⁰ Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Указ. соч. С. 88—89.



планируемых к принятию, в поставленных задачах и ожидаемых результатах. В этом смысле паспорт Национальной программы при обилии многих специфических «цифровых» терминов, к сожалению, не включил раздела, раскрывающего понятийный аппарат, в связи с чем для его восприятия приходится обращаться к другим источникам. Вместе с тем высокая значимость данного программного документа в национальном масштабе предполагает наличие в нем характеристики специфических понятий и категорий.

Вызывает интерес состав ответственных исполнителей данного Федерального проекта: Минкомсвязь и Минэкономразвития России, Фонд Сколково, АНО «Цифровая экономика». Для подготовки соответствующих федеральных законов будут привлекаться Минфин, Минздрав, Минюст России. В некоторых случаях к ним подключаются Аналитический центр при Правительстве России и ФСБ России, иные федеральные органы исполнительной власти.

На основательный подход к внедрению всей Национальной программы, включая и названный Федеральный проект, указывает принятие Положения о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»¹¹, в которой определены управленческая структура, функции, компетенция каждого из ответственных исполнителей. Немаловажная роль при этом отводится специальной организации АНО «Цифровая экономика», созданной такими высокотехнологичными компаниями, как ВТБ, «Яндекс», «Билайн», «Сбербанк России», «Телеком» и др.

К слову, команду по Федеральному проекту нормативного регулирования в АНО «Цифровая экономика» возглавляют И. Дроздов (кандидат юридических наук, председатель правления Фонда «Сколково») и Р. Ибрагимов (кандидат юридических наук, член правления, вице-президент по корпоративным и правовым вопросам ПАО «МТС»).

В Федеральном проекте на приоритетном месте стоит задача создания правовых условий для формирования единой цифровой среды доверия. Для ее решения необходимо принять два федеральных закона, регулирующих: а) механизмы формирования и использования «облачной» электронной подписи, визуализации электронной подписи в электронном документе, уточнение статуса аккредитованного удостоверяющего центра; б) унификацию требований по идентификации, расширению возможностей и способов идентификации. Они призваны выстроить национальную идентификационную платформу, на которой будет осуществляться единая система электронной идентификации граждан, бизнеса и вещей.

Правовое упорядочение идентификации личности в конечном счете приведет к отсутствию физических (бумажных) документов. Все сведения о гражданине будут сосредоточены в различных электронных реестрах. Заместитель министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций М. Паршин полагает, что идентификация — один из необходимых первоначальных шагов по вовлечению в процесс цифровизации граждан, связывая это с дальнейшим усовершенствова-

¹¹ Постановление Правительства РФ от 2 марта 2019 г. № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

нием оказания государственных услуг, с созданием так называемого сервисного государства, базирующегося на цифровой платформе.

Модель сервисного государства позволяет комплексно решать жизненные ситуации граждан на основании автоматизированных бизнес-процессов («суперсервисов»), минимизировать участие чиновников в принятии решений по оказанию услуг, исключить бумажные документы как в процессе оказания услуг, так и между ведомствами. У граждан появится возможность получать государственные услуги в проактивном режиме, т.е. государство само напомнит, когда и что нужно сделать, а все необходимые документы будут запрашиваться из электронных реестров органов власти по единому идентификатору¹².

По мнению В. Г. Халина и Г. В. Черновой, переход к цифровой информации всех сторон экономической и социальной жизни превращается в драйвер мирового общественного развития, обеспечивающий улучшение эффективности экономики и качества жизни. Однако это становится возможным только в том случае, когда цифровая трансформация информации охватывает производство, бизнес, науку, социальную сферу и обычную жизнь граждан¹³.

Актуальной в связи с этим выступает задача создания правовых условий для формирования электронного гражданского оборота. В Федеральном проекте намечено в этой части принятие двух взаимосвязанных федеральных законов: один — регулирующий статус совершаемых в электронной форме сделок, а также автоматизированных («самоисполняемых») договоров, другой — уточняющий понятия электронного документа, определение процедур хранения электронных документов и их дубликатов (электронного образа документа).

Под самоисполняемыми договорами (смарт-контрактами, «умными» контрактами) А. И. Савельев понимает договор, существующий в форме программного кода, имплементированного на платформе блокчейн, который обеспечивает автономность и самоисполняемость такого договора по наступлении заранее определенных в нем обстоятельств¹⁴. Технология блокчейн, по мнению Д. А. Пашенцева, позволяет автоматизировать многие действия, имеющие правовое значение, например, совершение и удостоверение сделок, обеспечение конфиденциальности данных. Блокчейн меняет структуру отношений, возникающих по поводу цифрового имущества. С помощью смарт-контрактов эта технология позволяет обмениваться всеми видами товаров и услуг, обеспечивая достоверность сделок¹⁵.

Помимо договорных отношений возможно применение цифровых технологий в других сферах. Предлагаются различные варианты перевода государственных реестров (в частности, ЕГРН и ЕГРЮЛ) на блокчейн, применение этой техноло-

¹² Паршин М. Представлена концепция «Сервисного государства» версия 2.0 // URL: <https://digital.gov.ru/events/38530/>.

¹³ Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 47.

¹⁴ Савельев А. И. Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права // Вестник гражданского права. 2016. № 3. С. 32.

¹⁵ Пашенцев Д. А. Основные направления влияния современных цифровых технологий на развитие права // Право и образование. 2019. № 7. С. 7.



гии для совершения сделок с материальными и нематериальными активами, заключения финансовых контрактов¹⁶. Эксперты прогнозируют, что к 2027 г. порядка 10 % мирового ВВП будет сконцентрировано в технологиях, построенных на базе блокчейн¹⁷.

Отметим, что первые законодательные шаги в урегулировании новых отношений уже предприняты. В Гражданский кодекс РФ внесен ряд дополнений, в том числе ст. 141.1 «Цифровые права»¹⁸. Законом разрешается осуществление сделки с помощью электронных и иных технических средств, допускается использование любых достоверных способов определения лица, выразившего волю. Правда, по замечанию Д. А. Пашенцева, законодателем понятие «цифровых прав» употребляется в узком смысле — как имущественных прав, существующих в рамках информационной системы¹⁹.

Следующим ответом законодательства на поставленные цифровизацией вызовы являются разработка и принятие федеральных законов, направленных:

- а) на уточнение порядка обезличивания персональных данных, получения согласия граждан, ответственности за ненадлежащие обработку и безопасность персональных данных;
- б) формирование благоприятных правовых условий для сбора, хранения и обработки данных (определение правил доступа и обработки общедоступных данных);
- в) определение сведений, составляющих банковскую, врачебную и иные виды тайн и порядка их передачи третьим лицам.

В этом контексте следует согласиться с С. А. Авакьяном, что проблемы обеспечения национальной безопасности в целом и личной безопасности индивида становятся неизбежными. Очень хотелось бы, чтобы цифровой мир не создавал новых платформ для давно существующих отношений непорядочности²⁰.

Внутренний блок нормативных актов призван узаконить правовое воздействие цифровых технологий на осуществление судопроизводства и нотариата, включая:

- унификацию правил подачи исковых заявлений, жалоб, ходатайств в электронной форме как в федеральные арбитражные суды, так и в федеральные суды общей юрисдикции, мировые суды, а также допустимость электронных доказательств;
- закрепление гарантий участников процесса на дистанционное участие в судебном заседании посредством использования систем видео-конференц-связи;

¹⁶ *Погодина И. В., Авдеев Д. А.* Возможности применения технологии blockchain в публичном управлении // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* 2019. № 2. С. 10—11.

¹⁷ *Новоселова Н. А.* «Токенизация» объектов гражданского права // *Хозяйство и право.* 2017. № 12. С. 30.

¹⁸ Федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ *Пашенцев Д. А.* Указ. соч. С. 7.

²⁰ *Авакьян С. А.* Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // *Конституционное и муниципальное право.* 2019. № 7. С. 27.

- уточнение порядка деятельности нотариусов, в том числе регулирования вопросов изготовления нотариальных документов в электронной форме, дистанционного совершения нотариальных действий; правового статуса реестров, в которых фиксируются нотариальные действия;
- установление правового статуса электронных систем фиксации юридических фактов.

Уже сегодня в судопроизводстве нередкими являются дистанционные допросы свидетелей и иных участников процесса посредством конференц-связи, многие стороны судебного делопроизводства ведутся в электронной форме. Приведение их в правовое русло поможет повысить качество и скорость процессуальных действий, эффективность работы отечественной судебной системы. Между тем имеются радикальные мнения. Д. А. Пашенцев прогнозирует, что внедрение электронного правосудия приведет от автоматического ведения протоколов судебных заседаний к вынесению судебных решений судьями-роботами. Цифровизация меняет устоявшиеся подходы к судебным доказательствам. Так, сегодня нотариусы уже могут обеспечивать доказательства в виртуальной сфере, например, фиксировать факт клеветы в сети Интернет. Но не исключено, что в перспективе технология блокчейн вытеснит на периферию юридической деятельности и самих нотариусов²¹.

Масштаб перемен сейчас трудно представить, но хочется верить, что модернизация судебной системы на блокчейн-платформе будет происходить в умеренном темпе: с заменой традиционного документооборота децентрализованным электронным обменом данными; с применением в судебном процессе наряду с привычной доказательственной базой новых видов электронных доказательств (цифровых следов, фиксации иных юридических фактов), новых форм судебных экспертиз и т.д.

Перечисленные федеральные законы составляют далеко не полный перечень нормативных актов, запланированных в системе правового регулирования цифровой среды. Начавшийся в этом направлении процесс свидетельствует о наконец-то пришедшем понимании необходимости комплексного правового воздействия на «цифру», которая в скоростном режиме завоевывает мир.

Реакция национального законодательства в отдельных случаях запаздывает, поскольку в цифровом пространстве уже имеются фактически сложившиеся достаточно разнообразные общественные отношения. Вместе с тем в перспективе под влиянием цифровизации неизбежными становятся изменения в самом механизме правового регулирования, юридических технологиях, правотворчестве и правореализации.

²¹ Пашенцев Д. А. Указ. соч. С. 7—8.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Информационное пространство знаний, цифровой мир и конституционное право // Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 7. — С. 23—28.
2. *Комарова В. В.* Формы обеспечения баланса интересов населения и публичной власти в России // Право и государство: теория и практика. — 2015. — № 12 (132). — С. 79—81.
3. *Нагородская В. Б.* Новые технологии блокчейн : Искусственный интеллект на службе права : научно-методическое пособие / под ред. Л. А. Новоселовой. — М. : Проспект, 2019. — 128 с.
4. *Новоселова Н. А.* «Токенизация» объектов гражданского права // Хозяйство и право. — 2017. — № 12.
5. *Пашенцев Д. А.* Основные направления влияния современных цифровых технологий на развитие права // Право и образование. — 2019. — № 7. — С. 4—9.
6. *Погодина И. В., Авдеев Д. А.* Возможности применения технологии blockchain в публичном управлении // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2019. — № 2. — С. 9—12.
7. *Савельев А. И.* Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права // Вестник гражданского права. — 2016. — № 3. — С. 32—59.
8. *Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н.* Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. — 2018. — № 1. — С. 85—102.
9. *Халин В. Г., Чернова Г. В.* Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. — 2018. — № 10. — С. 46—63.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ЛЕГИТИМАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ «ЦИФРОВИЗАЦИИ» ОБЩЕСТВА (К РАЗВИТИЮ ВЗГЛЯДОВ ПРОФЕССОРА В. И. ФАДЕЕВА)

***Аннотация.** В статье рассматриваются взгляды профессора В. И. Фадеева на сущность, формы и проблемы легитимации публичной власти в современной России. В развитие его взглядов на основе результатов анализа теоретических, правовых и эмпирических источников исследован характер влияния происходящего в последние годы процесса цифровизации общественных отношений на отдельные формы обеспечения легитимации (выборы, общественные инициативы). Особое внимание обращено на использование в целях создания условий удобного для избирателя голосования новейших информационно-телекоммуникационных технологий (апробируемых моделей «мобильного избирателя», «цифрового участка», «дистанционного голосования»), расширяющих круг избирателей, обеспечивающих их свободное волеизъявление и минимизирующих избирательные правонарушения. Раскрыты достоинства и проблемы использования системы аккумулирования общественных инициатив на портале «Российские общественные инициативы» с продвижением их для принятия к действию органами публичной власти.*

***Ключевые слова:** профессор В. И. Фадеев, Россия, публичная власть, легитимация, дефицит прямой демократии, цифровизация, формы, выборы, общественные инициативы, достоинства, проблемы, совершенствование.*



**Валерий
Валентинович
НЕВИНСКИЙ,**

профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

nevinski@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.123-133

V. V. NEVINSKY,

*Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor,
Distinguished Lawyer of the Russian Federation*

nevinskiyandex.en*125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9*

**SOME ISSUES OF LEGITIMIZATION OF PUBLIC POWER
IN RUSSIA IN THE CONTEXT
OF THE “DIGITIZATION” OF SOCIETY
(TO THE DEVELOPMENT OF VIEWS
OF PROFESSOR V. I. FADEEV)**

Abstract. *The article examines Professor Fadeev’s views on the essence, forms and problems of legitimization of public power in modern Russia. the impact of the process of digitization of public relations in recent years on certain forms of legitimization (elections, public initiatives). Particular attention is paid to the use of the latest information and telecommunications technologies in order to create a voter-friendly voting environment (tested models of “mobile voter”, “digital precinct”, “remote to expand the range of voters»), ensure their free expression and minimize electoral wrongdoing. The pros and concerns of the use of the system of accumulation of public initiatives on the portal “Russian Public Initiatives” with the promotion of them for adoption by the public authorities have been revealed.*

Keywords: *Professor V. Fadeev, Russia, public power, legitimization, lack of direct democracy, digitalization, forms, elections, public initiatives, dignity, problems, improvement.*

Неотъемлемой частью научных исследований в области конституционного и муниципального права являются вопросы народовластия, осуществления публичной власти в России. Значительный вклад в исследование сущности, форм реализации, проблем и путей совершенствования народовластия в постсоветской России внес Владимир Иванович Фадеев, доктор юридических наук, профессор Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Исследования В. И. Фадеева характеризовались глубиной изучения материала, всесторонностью методологических подходов, взвешенностью социально-правовых оценок и направленностью на совершенствование практики народовластия в различных формах ее проявления. Это нашло отражение при анализе им разных конституционно-правовых вопросов, в том числе вопроса о легитимации публичной власти, которому он придавал особое значение. В учебном издании «Конституционное право» (2013) для будущих специалистов в области права В. И. Фадеев писал: «Принципы демократического государства требуют, чтобы реализация публичных властных полномочий, решение государственных задач были опосредованы народом, основывались на так называемой непрерывной цепи демократической

легитимации, обеспечивающей связь власти с волей народа. Только в условиях демократического правового государства власть конституируется, легитимируется и контролируется народом, осуществляется через посредство народа и для народа»¹. Настоящий общий политико-правовой посыл он переносил и на конкретные конституционно-правовые явления. В частности, критически оценивая содержание и процедуру принятия первых поправок к Конституции РФ, он предлагал внести в Федеральный закон от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» положения о процедуре «разработки, экспертизы и обсуждения поправок к Конституции, которая помогла бы объединять усилия и Президента, и парламента, и институтов гражданского общества в этой работе», что отвечало бы «историческим традициям соборности в целях выработки наиболее оптимального варианта решения о поправке к Конституции»².

Известно, что легитимация публичной власти означает обеспечение признания, одобрения сложившегося порядка осуществления публичной власти (государственной власти, самоуправления) как «естественного, правильного, законного и психологически приемлемого»³. При этом «признание» и «одобрение» должны проявляться не в силу страха перед властью, а в силу сформировавшегося убеждения большей части населения в целесообразности, необходимости существующей власти для его жизнедеятельности. Такое «убеждение» сформируется тогда, когда население или большая его часть удовлетворены своим положением, видят, что их мнение «максимально полно» учитывается⁴. Демократическая легитимность публичной власти предполагает, что законно установленную и функционирующую власть (систему органов публичной власти) граждане поддерживают посредством разных форм непосредственной демократии: формы непосредственного осуществления публичной власти (референдум, выборы, отзыв депутатов и должностных лиц, сход граждан и др.) и формы участия в осуществлении публичной власти (публичные слушания (обсуждения), собрания, конференции, обращения, общественные инициативы, опросы общественного мнения и пр.). Осознанно высказанное общественное мнение может выступать в качестве своеобразного «социального барометра», указывающего на степень легитимности всех или отдельных органов публичной власти. При этом поддержка, доверие власти отнюдь не отрицают критику в ее адрес, корректировку ее действий, которая воспринимается властью и учитывается ею в практической деятельности.

Применительно к выборным органам власти В. И. Фадеев отмечал, что их легитимность «обеспечивается всем механизмом прямой демократии, но прежде

¹ Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М. : Проспект, 2013. С. 94.

² Фадеев В. И. О Конституции Российской Федерации // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. М. : Проспект, 2015. Т. 1. С. 501.

³ Словарь терминов и понятий по обществознанию / авт.-сост. А. М. Лопухов. 7-е изд. М. : Айрис-Пресс, 2016. С. 188—189.

⁴ См.: Фадеев В. И. Идея общественного диалога и народное представительство: историко-теоретические аспекты // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Т. 1. С. 716.



всего и главным образом его важнейшим элементом — институтом всеобщих выборов»⁵. Выборы в органы публичной власти представляют собой юридически установленную процедуру выдвижения гражданами из своей среды либо коллегиями выборщиков отдельных лиц для осуществления ими публично властных полномочий. Всеобщие и свободные выборы в постиндустриальном обществе рассматриваются как «ядро» демократии, ибо посредством их формируются периодически переизбираемые органы публичной власти разного уровня, оказывается доверие общества отдельным его представителям для управления общими делами. Выборы легитимируют власть⁶. Действительно, результаты выборов органов государственной власти Российской Федерации (Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ) и субъектов РФ (законодательных органов, высших должностных лиц субъектов РФ), глав муниципальных образований и представительных органов значительной их части показывают степень доверия граждан к названным органам, а значит, и степень легитимности их.

Однако известно, что результаты выборов в значительной мере определяются установленными законодательством и фактически реализуемыми процедурами проведения выборов. К сожалению, многократные изменения российского избирательного законодательства на протяжении последних 25 лет, прежде всего по политическим мотивам, а также пробелы в законодательстве и пренебрежение им посредством избирательных правонарушений (манипуляций) с целью предоставления преимуществ определенным политическим силам или отдельным кандидатам подрывают доверие граждан к ним, а значит, и к органам власти.

В этих условиях в некоторой степени настороженно встречаются обществом и те технологические новшества в избирательном процессе, которые обусловлены развитием технического прогресса, не имеют очевидного политического окраса. Наоборот, они предполагают расширение возможностей для участия в выборах тех граждан, которые по каким-либо причинам испытывают трудности в принятии участия в выборах; объективно обеспечивают оперативность, открытость, возможность контроля граждан за определенными избирательными действиями, свободное выражение волеизъявления при реализации права голоса и пр. В частности, речь идет об активной цифровизации избирательных отношений в последние годы.

Современный мир, включая и российское общество, переживает своеобразный бум информационно-технологических преобразований под условным названием «цифровизация» информации и на ее основе — «цифровизацию» общественных отношений. В узком значении цифровизация означает преобразование информации в цифровую форму по модели «языка двоичной системы исчисления», открывающей неограниченные возможности оперативной обработки информации (поиска, получения, обработки, хранения и распространения информации) и доведения ее до пользователей в режиме реального времени. В широком значении цифровизация понимается сегодня как общемировой тренд развития общества, в том числе его социально-экономического устройства, который основан на пре-

⁵ Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. С. 94.

⁶ См.: *Badura P.* Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes fuer die Bundesrepublik Deutschland. Muenchen, 1986. S. 173.

образовании в цифровую форму информации и приводит к повышению эффективности экономики и улучшению качества жизни⁷.

Как отмечает профессор В. Д. Зорькин, сегодня «цифровые технологии проникают в сложившиеся отношения и институты...», служат «оптимизации государственных функций — будь то законотворчество, правоприменение или судопроизводство — на основе конституционных принципов верховенства права и народовластия»⁸.

Внедрение цифровизации информационных потоков в области избирательного права способствует совершенствованию решения всего спектра вопросов организации и проведения публичных выборов, включая реализацию гражданами активного и пассивного избирательного права. При этом цифровизация избирательных отношений выступает лишь своеобразным технологическим инструментом, не подменяющим правовое регулирование их. Право в его отраслевом выражении (конституционное, административное, гражданское, информационное и пр.) остается самозначимым социальным регулятором, воздействующим на процесс цифровизации общественных отношений, возникающих в процессе подготовки и проведения выборов в органы публичной власти.

Однако оно нуждается в модернизации в соответствии с появляющимися новыми информационно-технологическими возможностями. Такая модернизация, среди прочего, должна предусматривать повышение эффективности процедуры регистрации и принятия участия в голосовании граждан-избирателей, недопущение избирательных нарушений посредством «человеческого фактора» и создание условий для участия в голосовании (реализации активного избирательного права) как можно большей части избирателей. Иными словами, речь идет о приближении избирательного механизма к гражданам, об обеспечении, как отмечал В. И. Фадеев, «живой связи выборной власти с народом», власти, которая «должна всегда держать руку на пульсе политической жизни»⁹. Именно такая связь и обуславливает легитимность власти.

Организационно-технологически цифровизация избирательных отношений опирается на развиваемую в России информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, электронную систему «многофункциональных центров» оказания услуг, Единый портал «Государственные и муниципальные услуги», Государственную автоматизированную систему «Выборы» (ГАС «Выборы») и другие электронные ресурсы.

Нормативную правовую основу информационно-телекоммуникационного обеспечения организации выборов составляют десятки федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ¹⁰. В частности, в соответствии

⁷ См.: Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. 2018. № 10. С. 46—63.

⁸ Зорькин В. Д. Право в цифровом мире // Российская газета. 2018. 29 мая.

⁹ Фадеев В. И. О Конституции Российской Федерации. С. 500.

¹⁰ См., например: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»; Федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»,



с Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”» документооборот на всех стадиях избирательного процесса полностью или в большей мере осуществляется в автоматизированной электронной форме, обеспечивающей оперативность, открытость и минимизацию нарушений многих избирательных действий, в том числе в области защиты персональных данных¹¹.

С 2017 г. запущен механизм голосования на выборах в органы публичной власти (впервые — 10 сентября 2017 г. на выборах глав и законодательных (представительных) органов 20 субъектов РФ) с использованием цифровой системы «Мобильный избиратель». Настоящая система предоставляет избирателю возможность участия в голосовании не по месту его регистрации (прописки), а по месту нахождения в день голосования. Правда, для этого по общему правилу не ранее чем за 45 дней до выборов избиратель должен через соответствующий многофункциональный центр, соответствующую территориальную избирательную комиссию либо Единый портал «Государственные и муниципальные услуги» подать заявление о предоставлении ему права голосования на избирательном участке «по месту нахождения» в день голосования¹². Система «Мобильный избиратель» направлена на замену «открепительных удостоверений», массовое использование которых на предыдущих выборах вызывало общественное возмущение.

В 2019 г. федеральный законодатель сделал еще один шаг в сторону расширения цифровизации выборов с целью создания благоприятных условий для участия в них избирателей. В частности, Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года» предусмотрел в порядке эксперимента возможность голосования 8 сентября 2019 г. в одном из 30 создаваемых в Москве «цифровых избирательных участков» (функционирующих одновременно с соответствующими традиционными избирательными участками) через электронную систему (без бумажных бюллетеней) избирателям, временно находящимся в Москве, но зарегистрированным на территории избирательного округа субъекта Федерации, на которой будут проходить в единый по стране день голосования дополнительные

от 30 марта 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» ; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 7 февраля 2008 г. № 212-Пр.

¹¹ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40419/ (дата обращения: 10.08.2019).

¹² См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». П. 4 ст. 17, п. 16 ст. 64 // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 10.08.2019).

выборы по одномандатным округам (в четырех субъектах РФ) и выборы губернаторов (в 16 субъектах РФ).

Предварительно такие избиратели должны зарегистрироваться в срок от 45 до 3 дней до дня выборов через сайт «Государственные и муниципальные услуги» на одном из 30 «цифровых избирательных участков». Голосование избирателя должно проходить на соответствующем «участке» в форме выбора кандидата или партии на экране «комплекса электронного голосования», информация с которого в режиме онлайн будет передана в соответствующую территориальную (окружную) избирательную комиссию субъекта РФ¹³.

В случае удачи настоящего эксперимента Центральная избирательная комиссия РФ планирует организовать в стране к 2020 г. 1 000 цифровых избирательных участков, а к 2021 г. обеспечить возможность «голосования избирателей вне зависимости от места их нахождения на федеральных выборах и субъектовых парламентах на 5 тысячах цифровых участках»¹⁴.

Важное значение для цифровизации реализации активного избирательного права имеет введение в порядке эксперимента на выборах депутатов Московской городской Думы 8 сентября 2019 г. дистанционного голосования («интернет-голосования») на базе некоторых из 45 одномандатных избирательных округов г. Москвы. Согласно Федеральному закону от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» и Закону города Москва от 22 мая 2019 г. № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва», избиратель, обладающий на день голосования активным избирательным правом в одномандатном избирательном округе Москвы с дистанционным электронным голосованием (определены три округа — № 1, 10 и 30), вправе подать заявление о включении его в список избирателей избирательного участка для дистанционного электронного голосования. Заявление подается в течение 45—3 дней до дня голосования с использованием подсистемы «Личный кабинет» портала Mos.ru при условии наличия у избирателя «полного доступа к указанной подсистеме», который может быть получен через многофункциональный центр оказания услуг.

Зарегистрированный таким образом избиратель в день выборов может подать свой голос с персонального компьютера либо с иного электронного устройства, имеющего доступ в информационно-телекоммуникационную сеть Интернет. При этом не допускается возможность увязывания персональных данных избирателя и результата его волеизъявления в целях последующей идентификации избирателя¹⁵.

¹³ URL: <https://publication.pravo.gov.ru/Fite/GetFite/0001201905290056?type=pdf/> (дата обращения: 10.08.2019).

¹⁴ URL: https://vybor-naroda.org/vn_exclusive/129266-ot-bumazhnyh-byulleteney-k-biometrii-internetu-izbirkomy-delayut-stavku-na-elektronnnoe-golosovanie.html (дата обращения: 10.08.2019).

¹⁵ URL: <https://publication.pravo.gov.ru/Fite/GetFite/0001201905290064?type=pdf/> (дата обращения: 10.08.2019); URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/49557666/> (дата обращения: 10.08.2019).



Очевидно, с точки зрения текущей целесообразности, можно по-разному относиться к предложенным избирательным технологиям, в том числе учитывая, что четвертая часть населения страны еще не охвачена Интернетом. Однако движение вперед на волне мировой тенденции цифровизации общества и государства, а следовательно, и механизма конституционно-правового регулирования общественных отношений в области проведения выборов является объективно обусловленным. Конечно, важно минимизировать использование упомянутых организационно-правовых инструментов в интересах узких групп граждан для получения ими преимуществ в выборном процессе, что будет служить обеспечению авторитета выборов как одной из высших форм народовластия. Для российского общества это особенно важно в связи с происходящими в нем неблагоприятными социально-экономическими и политическими процессами.

В условиях дефицита на федеральном и региональном уровнях прямой демократии, в частности, ограничения правовых основ проведения референдумов, осуществления законодательной инициативы, важное значение для легитимации публичной власти приобретает вопрос о расширении правовой базы участия граждан в обсуждении проектов правовых актов и генерировании инициатив с целью корректировки деятельности органов законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Процесс развития «петиционного» права активизировался после принятия Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», расширившего возможности обращения граждан в органы власти, уточнивший порядок рассмотрения обращений и меры ответственности должностных лиц за его соблюдение¹⁶.

Наращение цифровизации общества¹⁷ способствовало формированию системы электронного документооборота государственного управления (программа «электронного правительства»), которая была направлена на повышение качества и оперативности управленческих решений, уровня взаимодействия органов власти и открытости их решений для граждан¹⁸.

¹⁶ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения: 10.08.2019).

¹⁷ В международном рейтинге конкурентоспособности в цифровой среде Россия поднялась с 80-го места в 2011 г. на 40-е место в 2019 г. По данным ООН на 2018 г., в международном индексе развития цифровизации в системе государственного управления («электронного правительства»), измеряющем готовность и способность правительств использовать информационно-телекоммуникационные технологии в целях оказания услуг населению, Россия занимала 32-е место в мире. Интенсивно развивающаяся цифровизация сопровождается системным правовым регулированием. В частности, в 2019 г. будет принят пакет федеральных законов и иных правовых актов, регулирующих вопросы цифровой среды, в том числе вопрос о «доступе к данным», и запущена программа «цифровой профиль гражданина». См.: *Блейман Н., Лаврова И.* Страны соревнуются в стратегиях // Экономика Рунета. 2019. Вып. № 5. URL: <https://plus.rbc.ru/> (дата обращения: 10.08.2019).

¹⁸ См.: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»» (в ред. от 23 мая 2019 г.) // URL: https://consultant.ru/document_cons_LAW_162184/ (дата обращения: 10.08.2019).

В развитие программы «электронного правительства» в 2011—2012 гг. началось формирование «открытого правительства» — системы осуществления публичной власти, основанной на электронном взаимодействии органов публичной власти с гражданами при вовлечении последних в инициирование, разработку и принятие правовых актов, свободном доступе граждан к информационным ресурсам органов власти с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий¹⁹.

Основной целью «открытого правительства» стало расширение возможностей для граждан непосредственного участия в инициировании и продвижении проектов правовых актов до рассмотрения и принятия решений по ним органами власти различного уровня. На федеральном уровне цель «открытого правительства» в основном воплотилась в аккумулирование на специально учрежденном Правительством РФ портале «Российская общественная инициатива» (РОИ) предложенных в порядке общественной инициативы проектов федеральных и региональных законов, решений органов местного самоуправления установленным числом граждан в течение определенного времени (краудсорсинг) с последующим обсуждением проектов Экспертным советом при Правительстве РФ и, в случае его одобрения, представления соответствующего законопроекта в порядке законодательной инициативы Государственной Думе либо предложения иным компетентным органам.

В 2013—2018 гг. на портал РОИ внесено более 10 тыс. общественных инициатив (законопредложений) федерального, регионального и муниципального уровней. Большинство из них было отклонено уже на первой стадии — стадии экспертной оценки Экспертным советом при Правительстве РФ. В частности, лишь 5 из 13 федеральных общественных инициатив, собравших с апреля 2013 г. до начала 2018 г. свыше 100 тыс. голосов граждан в возрасте от 18 лет, были одобрены Экспертным советом, а остальные отклонены в силу либо непроработанности проекта, либо предлагаемого вне компетенции соответствующего уровня принятия решения, либо находящегося в стадии рассмотрения компетентным органом и т.д.

Среди одобренных федеральных инициатив была инициатива группы граждан — жителей г. Москвы и Московской области о создании «зеленого щита» вокруг Москвы и Подмосковья, которая в течение одного месяца после размещения на сайте РОИ набрала необходимые 100 тыс. голосов, была поддержана Экспертным советом и Правительством РФ, воплотившись в последующем в дополнительно включенной Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 353-ФЗ статье 62.1 «Лесопарковый зеленый пояс» Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (о создании «зеленых поясов» вокруг крупных городов России)²⁰.

¹⁹ См.: Указы Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338 ; от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

²⁰ См.: Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства : материалы Международной научно-практической конференции, г. Тюмень,



Портал РОИ играет важную роль в обеспечении взаимодействия граждан, их объединений с органами публичной власти. Вместе с тем накопленный опыт указывает на некоторые недостатки. Во-первых, население слабо информировано о наличии и состоянии дел в РОИ. Во-вторых, органы власти не заинтересованы в популяризации института РОИ в силу того, что усматривают в нем «политико-правового конкурента», к тому же указывающего на недостаточно полное представление их об актуальных интересах общества. В-третьих, компетентные органы власти принимают к реализации проекты, над которыми они уже работают, или выбирают те из них, которые менее финансово затратны и не помешают их положительному имиджу; при этом зачастую отсутствует обратная связь с инициаторами проектов. В-четвертых, электронная процедура регистрации требует упрощения и сокращения времени проведения. В-пятых, в целях повышения результативности портал РОИ должен работать с инициативами лишь федерального уровня, а каждый субъект РФ должен иметь свою структуру для регистрации и продвижения инициатив в рамках его предметов ведения.

Иницирующая, корректирующая и контролирующая роль граждан по отношению к институтам публичной власти является естественным состоянием современного демократического государства. Власть должна толерантно относиться к этой роли народа, своевременно улавливая и решая проблемы общества. Достижения научно-технического прогресса, в том числе всеохватывающий переход человеческих отношений на новые информационно-телекоммуникационные технологии, должны посредством своевременного и компетентного государственного-правового регулирования стимулировать совершенствование такой роли.

Вместе же, и граждане, облаченные властными полномочиями, и граждане, являющиеся лишь «источником» таких полномочий, составляют единое социально-правовое целое. Отсюда для достижения согласия между ними требуется формирование их жизнедеятельности на признанных демократических принципах. В связи с этим следует заметить: профессор В. И. Фадеев справедливо полагал, что в нашем обществе требуется утверждение «демократии как образа жизни, образа существования каждого человека...»²¹. Это обстоятельство есть важнейшее условие обеспечения демократической легитимации публичной власти, для которой, как и для общества в целом, человек, его жизнь, достоинство и благополучие станут приоритетными, как это провозглашает российская Конституция.

19—20 октября 2018 г. / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. Тюмень : Изд-во Тюменского университета, 2019. С. 50—51 ; *Шувалова М.* Предлагается запретить хозяйственную деятельность в прилегающих к городам лесах // URL: <https://www.garant.ru/news/809787>. (дата обращения: 10.08.2019) ; URL: https://www.consultant.ru/document_cons_LAW_34823/ (дата обращения: 10.08.2019).

²¹ *Фадеев В. И.* Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве (историко-теоретические аспекты) // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Т. 1. С. 738.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Блейман Н., Лаврова И. Страны соревнуются в стратегиях // Экономика Рунета. — 2019. — Вып. 5. — URL: <https://plus.rbc.ru/> (дата обращения: 10.08.2019).
2. Зорькин В. Д. Право в цифровом мире // Российская газета. — 2018. 29 мая.
3. Конституционализация общественного участия граждан в управлении делами государства : материалы Международной научно-практической конференции, г. Тюмень, 19—20 октября 2018 г. / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. — Тюмень : Изд-во Тюменского университета, 2019. — 336 с.
4. Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. — М. : Проспект, 2013. — 584 с.
5. Словарь терминов и понятий по обществознанию / авт.-сост. А. М. Лопухов. — 7-е изд. — М. : Айрис-Пресс, 2016. — 512 с.
6. Фадеев В. И. Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве (историко-теоретические аспекты) // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. — М. : Проспект, 2015. — Т. 1. — С. 717—739.
7. Фадеев В. И. Идея общественного диалога и народное представительство: историко-теоретические аспекты // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. — М. : Проспект, 2015. — Т. 1.
8. Фадеев В. И. О Конституции Российской Федерации // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. — М. : Проспект, 2015. — С. 494—518.
9. Халин В. Г., Чернова Г. В. Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски // Управленческое консультирование. — 2018. — № 10. — С. 46—63.
10. Badura P. Staatsrecht. Systematische Erlueuterung des Grundgesetzes fuer die Bundesrepublik Deutschland. — Muenchen, 1986. — 507 S.



**Ксения Алексеевна
ИВАНОВА,**
 директор Центра
 местного самоуправления
 Института управления
 и регионального развития
 РАНХиГС, доцент кафедры
 конституционного
 и муниципального права
 Тюменского
 государственного
 университета
k.a.ivanova@utmn.ru
 625003, Россия, г. Тюмень,
 ул. Володарского, д. 6

**Екатерина
Владимировна
НЕМЧИНОВА,**
 магистрант
 Института государства
 и права Тюменского
 государственного
 университета
nike946@rambler.ru
 625003, Россия, г. Тюмень,
 ул. Володарского, д. 6

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРАВА НА СВОБОДУ СЛОВА В СЕТИ ИНТЕРНЕТ КАК ИНСТРУМЕНТА РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ¹

Аннотация. В статье рассматриваются право граждан на свободу слова и его трансформация в сети Интернет. Авторами анализируются понятия «свобода слова» и понимание киберпространства, изучаются возможности реализации гражданами права на свободу слова. В статье поднят вопрос о нравственных основах реализации данного права и о глубинном влиянии таких духовно-нравственных начал на развитие демократии. Статья посвящена памяти ученого В. И. Фадеева, поднявшего в своих работах вопрос влияния нравственности на становление государства.

Ключевые слова: Интернет, право на свободу слова, киберправо, киберпространство, демократия.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.134-139

K. A. IVANOVA,

Director of the Center for Local Government, Institute of Management and Regional Development, RANEPA, associate professor of constitutional and municipal law department, Tyumen State University

k.a.ivanova@utmn.ru

625003, Russia, Tyumen, ul. Volodarsky, 6

E. V. NEMCHINOVA,

Master's degree student of Institute of State and Law, Tyumen State University

nike946@rambler.ru

625003, Russia, Tyumen, ul. Volodarsky, 6

TRANSFORMING THE RIGHT TO FREE SPEECH ON THE INTERNET AS A TOOL FOR DEMOCRACY

Abstract. The article discusses the right of citizens to freedom of speech and its transformation on the Internet. The authors analyze the concepts of "freedom of speech" and understanding of cyberspace, study the possibilities for citizens to exercise their right to freedom of speech. The article raises the question of the moral foundations for the realization of this right and the deep influence of such spiritual and moral principles on the development of democracy. The article is dedicated to the memory of the scientist V. I. Fadeev, who raised in his works the question of the influence of morality on the formation of the state.

Keywords: Internet, freedom of expression, cyberlaw, cyberspace, democracy.

Интернет в современном мире оценивается как пространство, в котором быстро и доступно можно получить возможность построить свой бизнес, связаться с людьми из разных уголков нашей планеты, а самое главное — реализовать себя и большинство своих прав и свобод. По последним данным, количество интернет-пользователей — более 4 млрд человек, что означает его всеобщее признание и весомую значимость в жизни как государства, так и общества и отдельно взятой личности. Интернет уже является одним из первых средств коммуникации, при этом отодвинул все остальные средства коммуникации на задний план.

Из большинства прав человека и гражданина именно право на свободу слова приобрело широкое значение для граждан, поскольку благодаря информационным технологиям стало возможным выразить свое мнение в неограниченном пространстве и донести свою мысль до пользователей всего мира. В связи с этим именно сеть Интернет позволяет трансформировать данное право в киберправо.

Подобный подход не является революционным. Еще В. И. Фадеев², влияние которого на развитие науки конституционного и муниципального права трудно переоценить, писал, что развитие демократии не сводится лишь к развитию ее политических институтов, к правовым вопросам ее усовершенствования как формы власти, способа формирования высших органов власти в государстве. Нельзя забывать что демократия — это и форма общественной жизни, охватывающая многообразные социальные связи индивида, его правосознание, его нравственный, духовный мир. Люди раскрываются в демократии не только как граждане, но и как индивиды, личности.

Мы видим, как подобный подход претворяется в реальность именно сейчас, с внедрением современных технологий не только в жизнь, но также и в личность каждого. Сеть ярко высвечивает духовно-нравственные основы, ведь, оставаясь анонимным (либо даже просто не видя собеседника), так легко опуститься до оскорблений, прямых угроз.

Между тем гражданин как участник демократического процесса неотрывен от своего духа и своего правосознания: духовно разложившийся человек подаст на выборах «позорный и погибельный бюллетень» (И. Ильин)³. Ученые-конституционалисты говорили о выборах как об акте демократии, очерчивающем человеческую натуру. Однако сейчас мы, новое поколение, говорим о свободе слова, причем именно в киберпространстве, как об испытании духа, нравственных начал человека.

² Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11—16.

³ Ильин И. А. О грядущей России // Избранные статьи. М., 1993. С. 40—41.
Выдающийся философ права и государствовед Н. Н. Алексеев признавал, что ныне, более чем когда-либо, надлежит утверждать истину, что конечной двигательной силой общественной жизни является душа человека, что можно изобрести совершеннейшие социальные учреждения, однако если исполнителями будут люди, не знающие, что такое честность, самая совершенная политическая форма превратится в общественную клоаку. См.: Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 300.



Основная проблема охраны свободы слова в сети Интернет — как оградить право, защитив при этом других пользователей? И какие могут быть гарантии реализации данного права именно в киберпространстве?

Как справедливо отмечает В. В. Комарова, Интернет, без сомнения, позволяет значительно расширить и обогатить модели взаимодействия различных общественных и государственных институтов, увеличить возможности каналов устойчивого взаимодействия между обществом и властью, повысить уровень гражданского участия⁴.

При этом необходимо установить пределы такой трансформации прав и его гарантии.

Статья 48 Конституции РСФСР 1978 г.⁵ в качестве цели гарантии свобод ставит «укрепление и развитие социалистического строя», при этом отмечено, что предоставление таких свобод и их закрепление делается «в интересах народа». Названная статья так же, как и в предыдущей Конституции РСФСР, объединяет в себе современные право на свободу собраний и право на свободу слова.

Конституция Российской Федерации 1993 г. (далее — Конституция РФ)⁶ закрепляет обширный перечень личных, социальных, политических, культурных и экономических прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными актами, закрепляющими основные права и свободы. К числу принципов, положенных в основу современной российской доктрины прав человека, относятся отказ от приоритета государственных интересов перед интересами личности и признание человека, его прав и свобод высшей ценностью.

Д. А. Керимов определяет свободу как «внешнее и внутреннее состояние независимости личности, познающей действительность и действующей в соответствии с познанным, разумно сочетающей свои интересы с интересами общественного прогресса»⁷.

О. Е. Кутафин и Е. И. Козлова в своих совместных трудах отмечали, что под свободой слова понимается право человека делать свои мысли, убеждения и мнения общественным достоянием⁸.

Свобода слова состоит из обширного перечня прав и свобод, нашедших свое отражение в нормах различных правовых актов любого уровня (федерального, регионального или муниципального). А. А. Щербович, например, в структуре свободы слова выделяет следующие элементы: «поиск, получение, производство, передача и распространение информации»⁹. Каждый из названных элементов

⁴ Комарова В. В. Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 11—23.

⁵ Ведомости Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. 1978. № 15. Ст. 407.

⁶ СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁷ Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) : монография. 2-е изд. М. : Аванта+, 2001. С. 453.

⁸ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2003. С. 130.

⁹ Щербович А. А. Конституционные гарантии свободы слова и права доступа к информации в сети Интернет : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 21.

гарантируется законодательством и представлен сразу несколькими нормами, содержащимися в Конституции РФ и различных федеральных законах.

Помимо права на свободу слова, статьей 29 Конституции РФ в совокупности с ней выделяются свобода мысли, а также право на свободу информации (ее доступ, распространение, передачу и т.п.), гарантирована свобода массовой информации. Статьей 28 Конституции закреплены также право на свободу совести и свобода вероисповедания. В совокупности эти права и свободы формируют конституционно-правовой институт, гарантирующий личности возможность свободно выражать и распространять свои мнения, убеждения, в том числе отличающиеся от позиции государства на существующий политический, экономический, социальный порядок в стране, словами или любыми иными законными способами без какого-либо вмешательства со стороны самого государства и третьих лиц.

Тем не менее ст. 29 Конституции РФ содержит в части 2 оговорку о том, что существует информация, распространение которой не допускается, следовательно, право на свободу слова не является безграничным. За нарушение данного запрета лицо может быть привлечено к уголовной ответственности (ст. 282 Уголовного кодекса РФ)¹⁰. Нормы иных видов ответственности, которые также ограничивают право на свободу слова, содержатся в Кодексе РФ об административных правонарушениях (ст. 5.61 «Оскорбление»)¹¹ и в Гражданском кодексе РФ¹² (ст. 152 «Защита чести, достоинства и деловой репутации»).

Правовое значение права на свободу слова заключается в том, что данное право как в науке, так и в законодательстве относят к фундаментальным и основополагающим правам человека и гражданина. В частности, указанное право приобретает еще большее значение в современном мире, поскольку с развитием и внедрением в повседневную жизнь информационных технологий его реализация становится возможной практически для каждого. Интернет — это пространство, с помощью которого можно реализовать приведенное ранее право и тем самым участвовать в создании и укреплении института прямой (непосредственной) демократии, однако необходимо помнить, что Интернет — это также место, в котором злоупотребление данным правом может привести к так называемым «информационным войнам», совершению различных правонарушений и преступлений и иным негативным последствиям, в связи с этим и должны быть предусмотрены его определенные правомерные и необходимые ограничения, которые должны быть применены только в случаях, явно того требующих, чтобы защитить общественный порядок, общественную безопасность, права и свободы других лиц и т.п.

Интернет как глобальное информационное пространство не очерчено государственными границами (тем не менее в ряде стран принято законодательство о киберсуверенитете, которым фактически устанавливаются границы Интернета относительно территории страны) и является не только одним из наиболее эффективных средств доступа к различным информационным ресурсам, сформированным на протяжении многих веков, он закрепился в качестве одного из важнейших средств распространения информации. Однако с повсеместным ис-

¹⁰ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹¹ Российская газета. 2001. № 256.

¹² СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.



пользованием сети Интернет и его обширным распространением возникает ряд проблем, которые государства стараются решить по мере возможности и взять под свой контроль в первую очередь.

Так, к проблемам в данной сфере можно отнести:

- распространение противоправной информации;
- появление новых способов совершения правонарушений и преступлений при помощи сети Интернет;
- уязвимость систем управления (в том числе и государственных систем);
- нарушение прав и свобод лиц и т.д.

По мере развития Интернета указанные проблемы становятся все более актуальными, соответственно, меняются подходы к их разрешению: саморегуляция заменяется правовой регламентацией и повышенным государственным контролем за сетью Интернет.

В последние годы все больше внимания уделяется разработке законодательных актов, регулирующих правоотношения, возникающие при использовании сети Интернет. Это связано с тем, что Интернет из глобальной информационной зоны превращается в повседневную реальность, а из киберпространства — в обычное экономическое пространство. Другой причиной более строгого отношения к правовым вопросам стала проблема безопасности данных, в первую очередь персональных данных, защиты от кибератак на информационные ресурсы как граждан, так и государственных органов, и надежности экономических отношений в Интернете.

Согласно Cambridge Dictionary¹³ Интернет — это широкая система взаимосвязанных компьютеров по всему миру, которая позволяет людям делиться информацией и связываться друг с другом. Проанализировав данное определение, можно сделать вывод о том, что в нем мало затронута техническая составляющая, а больше делается акцент на коммуникации между людьми из разных точек Земли, т.е., по сути, раскрывается цель создания и дальнейшего использования Интернета.

В российском законодательстве Интернет понимается как информационно-телекоммуникационная сеть и означает систему технологий, предназначенных для передачи информации, которая доступна благодаря использованию средств вычислительной техники (п. 4 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Закон № 149-ФЗ)), в то же время выражение «сеть Интернет», законодательно никак не раскрытое, в правовых актах используется чаще. Из анализа решений судов общей юрисдикции следует, что указанный ранее пункт ст. 2 Закона № 149-ФЗ суды в своих решениях¹⁴ толкуют таким образом, что понятие «сеть Интернет» — это информационно-телекоммуникационная сеть, что является совершенно верным.

¹³ Кембриджский словарь английского языка // URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/internet> (дата обращения: 19.08.2019).

¹⁴ Решение Ленинского районного суда города Самары от 30.10.2018 г. № 2А-3754/2018 // URL: https://sudact.ru/regular/doc/kgZXnkrsl8/?regular-txt=®ular-case_doc=%E2%84%96+2%D0%90-3754%2F2018+%amp;regular-date=1567619246535 (дата обращения: 19.08.2019).

Помимо понятия «Интернет» и наравне с ним употребляются термины: «киберпространство» (закреплен в нескольких законодательных актах Польши), «информационное пространство» (Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы), «доступ в Интернет» (в Эстонии, Греции и Финляндии признан фундаментальным правом личности¹⁵), «интернет-пространство» и др.

Таким образом, защита прав и свобод в интернет-пространстве отличается от защиты, осуществляемой вне его, соответственно, под такой защитой необходимо понимать комплекс мер, направленных на противодействие нарушению прав и свобод пользователей сети Интернет, установление ответственности для лиц, нарушивших соответствующие права и свободы, восстановление нарушенных прав и свобод и возмещение причиненного вреда. Следует отметить, что механизм защиты прав и свобод в Интернете гораздо сложнее, поскольку не всегда возможно установить субъект нарушения прав или свобод в силу действия права на анонимность, тем не менее для защиты нарушенных прав в Интернете могут применяться не только общие способы защиты, предусмотренные российским законодательством, но и специальные (например, коллективная защита, которая законодательно пока никак не закреплена, однако активно применяется в сети Интернет).

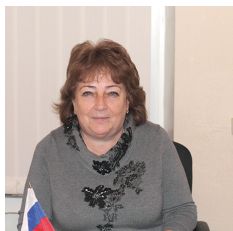
При этом мы не должны подходить к вопросу регулирования гарантий права на свободу слова в сети Интернет только с утилитарной позиции. Еще раз обращаясь к статьям В. И. Фадеева, подчеркнем, что каждое право и каждая свобода ложится в фундамент демократии. Мы не можем подходить к их регулированию с сиюминутной практической позиции, но должны иметь в виду, что каждое вмешательство влечет за собой последствия в будущем, в том числе влияние на духовно-нравственные основы общества. А следовательно, и на развитие демократии в целом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев Н. Н.* Русский народ и государство. — М., 1998. — 640 с.
2. *Ильин И. А.* О грядущей России // Избранные статьи. — М., 1993.
3. *Керимов Д. А.* Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) : монография. — 2-е изд. — М. : Аванта+, 2001. — 560 с.
4. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 2003. — 585 с.
5. *Комарова В. В.* Реальное и мнимое расширение предмета конституционного права // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 10. — С. 11—23.
6. *Фадеев В. И.* О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 3. — С. 11—16.
7. *Щербович А. А.* Конституционные гарантии свободы слова и права доступа к информации в сети Интернет : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2013.

¹⁵ Тоби Аделуси. Доступ к Интернету как право человека, правовой анализ ограниченный // URL: https://www.academia.edu/34210983/The_Truism_of_Internet_Access_as_a_Fundamental_Right_Legal_Analysis_of_the_Challenges (дата обращения: 18.08.2019).

Права человека в конституционном праве



**Наталья Григорьевна
ЖАВОРОНКОВА,**
заведующий кафедрой
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
qavoron49@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**
профессор кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
yurii-rags@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9
© Н. Г. Жаворонкова,
Ю. Г. Шпаковский, 2019

ДИФФУЗИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. В России самостоятельных теоретических исследований феномена диффузии экологических прав в настоящее время нет. Авторами реализована попытка восполнить этот пробел в экологическом праве. Показано, что данное явление в праве помогает раскрыть суть правовых изменений в экологической сфере. В статье исследуется новое в отечественном правоведении понятие диффузии экологических прав граждан. Авторами исследованы ценностные аспекты экологических прав, конституционные принципы экологических прав. Проанализированы изменения в экологическом законодательстве и правоприменении. Показаны реальные и потенциальные последствия диффузии экологических прав. Исследованы диффузия и гармонизация экологических прав и ответственности государства за их обеспечение. Выявлены особенности диффузии права современного российского экологического законодательства.

Ключевые слова: диффузия права, экологическое право, экологические права, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, экологическая информация.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.140-152

N. G. ZAVORONKOVA,

Head of Ecological and Natural Resources Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL) Doctor of Law, Professor
qavoron49@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Y. G. SHPAKOVSKIY,

Professor of the Ecological and Natural Resources Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor
yurii-rags@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

DIFFUSION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT

Abstract. There are currently no independent theoretical studies of the phenomenon of diffusion of environmental rights in Russia. The authors implemented an attempt to fill this gap in environmental law. It is shown that

this phenomenon in law helps to reveal the essence of legal changes in the environmental sphere. The article explores the new concept of diffusion of environmental rights of citizens in the domestic jurisprudence. The authors investigated the value aspects of environmental rights, constitutional principles of environmental rights. Changes in environmental legislation and law enforcement are analyzed. The real and potential consequences of diffusion of environmental rights are shown. Diffusion and harmonization of environmental rights and state responsibility for their provision are investigated. The features of the diffusion of the law of modern Russian environmental legislation are revealed.

Keywords: *diffusion of law, environmental law, environmental rights, environmental protection, environmental safety, environmental information.*

В России самостоятельных теоретических исследований феномена диффузии экологических прав практически нет, хотя данное явление фактически помогает раскрыть суть правовых изменений в экологической сфере.

В общем виде диффузия права представляет собой «стихийное проникновение правовых норм, действующих в иностранном государстве, в национальное право». При этом одной из особенностей современного правотворчества является стремление государств к юридической интернационализации и активному применению юридического и институционального опыта зарубежных государств¹.

В этой связи исследование вопросов изменения норм права с использованием зарубежного законодательства, механизма взаимодействия национальных и зарубежных норм, определения форм и методов заимствования является актуальным. Исследование явления диффузии права представляется актуальным и в связи с тем, что заимствование удачно сформулированных и эффективных норм права или даже принципов правового регулирования принимает все более распространенный характер².

Конституция РФ закрепила уникальный правовой принцип о праве граждан России на благоприятную окружающую среду: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» (ст. 42).

В конституциях европейских стран подобного принципа, обеспечивающего безусловное право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию и возмещение ущерба здоровью и имуществу, просто нет. В то же время, при всей отмеченной значимости закреплённой в Конституции РФ нормы, необходимо проанализировать эффективность ее правоприменения.

¹ Ильченко Т. Ю. Диффузия права: к вопросу о понятии // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 4 (49). С. 42—50.

² Эрнст В. В. Конституционно-правовые основы участия граждан в обеспечении экологической безопасности // Отрасли права. Аналитический портал. URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/28110>.



Несомненно, что реализация права граждан на здоровую окружающую среду обеспечена огромным количеством нормативных актов различной силы и всей системой правоприменения. Эффективность экологического законодательства не является предметом данной статьи, а интерес представляет один мало исследованный аспект юридической категории — мы назвали его «диффузия экологических прав». Диффузия — это *самопроизвольное* рассеивание неких элементов (веществ). До равновесия, до насыщения или просто в материи — воде, воздухе, жидких средах. Применительно к экологическим проблемам чаще применимы такие специфические термины, как «гомеостаз», равновесие через многообразие или сукцессия — переход на другой уровень равновесия в природе.

Применяя термин «диффузия», мы отмечаем и такой эффект, как массовость, повсеместность, дисперсность изменений экологических прав граждан. Это связано и с таким феноменом, как изменение качества законотворчества. Законодатели, государственная политика демонстрируют все более низкие запросы на качество законотворческой работы, частично подобная тенденция проявляется в бесконечных поправках в уже принятых законах, примате ведомственного подхода, распространении «рамочных» законов и эффекта «испорченного телефона», когда норма Конституции РФ, пройдя ряд трансформаций от федерального закона до ведомственного нормативного акта, кардинально меняется.

Это касается и экологического законодательства, особенно той его части, которая связана с гражданскими экологическими правами. Нельзя утверждать о наличии специальных мер законодателей, управленческих структур, всего государственного механизма по «упрощению», в каком-то смысле дискредитации конституционного принципа о праве граждан на здоровую окружающую среду. Наоборот, законодательному регулированию экологических прав граждан посвящено огромное количество актов.

Используя термин «диффузия», мы предполагаем, что изначально есть (был) некий более сильный (качественный, мощный, концентрированный и т.д.) объект (в данном случае мы имеем в виду конституционные принципы права граждан на здоровую окружающую среду) и процесс размывания в законодательстве и практике управления идет постепенно и как бы сам по себе. Еще раз — этот процесс непрерывный, постепенный, многоаспектный, но очень тревожный, так как представляет собой устойчивый тренд.

Знаменитое высказывание «Природа не терпит пустоты»³ в какой-то мере применимо и для правового пространства. При этом необходимо понимать, что прежнее природное равновесие может превратиться в равновесие более низкого, как бы «упрощенного», уровня.

Применимость термина «диффузия» в праве объясняется прежде всего тем, что нет специальных и целенаправленных мер по изменению законодательства и правоприменения в сторону невыполнения, упрощения, ухудшения положений, например, Конституции РФ. Именно самопроизвольное, но тем не менее неуклонное и объемное, повсеместное рассеивание, распространение

³ Выражение принадлежит древнегреческому философу Аристотелю (384—322 до н.э.). Иногда в этом же смысле используется и латинское выражение *Horror vacui* [хоррор вакуи] — страх, боязнь пустоты.

норм, идей, приемов, концепций, моделей, конструкций мы называем диффузией в праве.

Отметим, что диффузия права может быть как условно положительной, например диффузия зарубежных и международно-правовых норм в национальное право, так и условно отрицательной, например в случае размывания, «истончения», искривления правового пространства.

Естественно, оценка правовой диффузии это в основном как объективная категория, которую можно измерить путем сопоставления правовых норм, так и субъективная оценка экспертов. В природной среде диффузия веществ — это естественный процесс преобразования разнонаправленный. Поскольку предметом исследования в данном случае являются экологические права граждан, мы утверждаем, что происходит медленное, но неуклонное изменение экологических прав в сторону их уменьшения, упрощения.

Рассеивание прав, ответственности, качества нормативной базы и особенно правоприменения наблюдается во многих формах и многих проявлениях, особенно в случае реального положения с реализацией экологических прав граждан. Нельзя утверждать, что диффузия экологических прав зависит всецело от законодателей, отдельно можно отметить экономическую, социально-политическую, культурно-психологическую составляющую. Тема о роли и значении гражданского общества в экологической политике во многом не правовая, а, скорее, социально-экологическая. Яркий пример — массовые протесты граждан против строительства мусорных свалок и полигонов, вырубки леса, строительства и эксплуатации объектов, загрязняющих среду на их территории.

Именно государство должно обеспечивать, поддерживать и охранять права граждан на здоровую окружающую среду. Но, вопреки конституционному принципу, государственные механизмы как бы способствуют превращению здоровой среды в нездоровую. К сожалению, экологическая повестка уходит из фокуса внимания общества. Причин очень много, среди них и политика власти, направленная на рост добычи полезных ископаемых как основу экономического роста, и ценностные аспекты жизни, и обнищание населения, и стратегическая линия на «освоение». Всё вместе образует эффект вторичности экологических прав граждан, хотя конституционный принцип благоприятной окружающей среды никто не отменял.

Если судить по количеству принимаемых норм в области охраны окружающей среды, особенно документов стратегического планирования (различных государственных программ, стратегий, основ и т.д.), то складывается впечатление устойчивого прогресса, повышенного внимания к экологическим проблемам. Но, если сравнить динамику изменений в состоянии окружающей среды, можно увидеть в лучшем случае некую стабилизацию или скорее отрицательную, чем положительную динамику⁴.

⁴ См., например: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году», Государственный доклад «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2014 году», Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году» // СПС «КонсультантПлюс».



Еще более концентрированно проблема обозначена в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года⁵, где сказано: «Практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв... Общая площадь загрязненных земель, находящихся в обороте, составляет около 75 млн гектаров. Площадь нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, составляет более 1 млн гектаров. Опустынивание земель в той или иной мере наблюдается в 27 субъектах Российской Федерации на территории площадью более 100 млн гектаров».

По экспертным оценкам, ежегодно экономические потери, обусловленные ухудшением качества окружающей среды и связанными с ним экономическими факторами, без учета ущерба здоровью людей, составляют 4—6 % валового внутреннего продукта (ВВП). Обратим внимание на эти цифры. Неблагоприятная окружающая среда — это (без учета ущерба здоровью людей!) потери до 4—6 % ВВП. А если учесть косвенный ущерб, потери (снижение рождаемости, миграцию, затраты на восстановление, потери разнообразия, продуктивности биосферы и др.), то, соответственно, потери будут не менее 10 % ВВП⁶.

К сожалению, в макропоказателях развития страны, таких как ВВП, производительность труда, эффективность экономики, не отображается взаимосвязь между качеством среды и, например, ВВП. А это влияет на шкалу приоритетов в принятии решений и косвенно способствует «эрозии» экологических прав граждан.

Следует обратить внимание на еще один аспект, отраженный в Стратегии экологической безопасности: «Ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых 55—60 млн тонн составляют твердые коммунальные отходы... Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300—400 тыс. гектаров». Ситуация с отходами в стране критическая. Еще сложнее положение с ядерными отходами. В настоящее время только одна страна в мире допускает ввоз ядерных отходов на свою территорию с территорий других государств, и эта страна — Россия.

Россия является мировым лидером в области услуг по обогащению урана. Большие масштабы возврата отработавших источников излучения, произведенных в России или СССР, подтверждаются многочисленными межправительственными соглашениями о сотрудничестве по ввозу в Российскую Федерацию облученного ядерного топлива с Узбекистаном, Вьетнамом, Румынией, Сербией, Польшей, Белоруссией и другими странами.

Здесь напрашивается ряд выводов. Во-первых, импорт ядерных отходов в целях переработки и временного хранения не соответствует норме ст. 9 Кон-

⁵ Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См., например: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2017 году», Государственный доклад «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2018 году» // СПС «КонсультантПлюс».

ституции РФ, устанавливающей в качестве основополагающего принципа конституционного строя России следующее положение: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Во-вторых, нарушение конституционного права на благоприятную окружающую среду выражается и в том, что транспортировка, временное хранение и переработка отходов, предусмотренные действующим законодательством, наносят вред окружающей среде. Кроме того, почти вся информация, связанная с атомной промышленностью, относится к государственной тайне и не подлежит разглашению на основании п. 25 Указа Президента России от 11 февраля 2006 г. № 90 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне». В результате этого информация о количестве ввезенного отработанного ядерного топлива (ОЯТ), его переработке и местах временного хранения, а также о количестве вывезенного обратно ОЯТ, местах захоронения отходов переработки не доводится до сведения общества, тем самым затрудняется или вообще исключается реализация конституционного права граждан на информацию о состоянии окружающей среды. Переработка отходов производится в закрытых административно-территориальных образованиях, где установлен специальный режим и доступ к информации попросту невозможен.

И это подтверждает неоспоримый факт динамики деградации окружающей природной среды, а следовательно, нарушение провозглашенного в ст. 42 Конституции РФ «права граждан на здоровую окружающую среду».

Из множества причин нарастающей деградации окружающей среды, несмотря на огромное количество регулирующих актов, выделим отдельно «диффузию экологических прав граждан». Почему?

В отличие от проблем бизнеса, экономики, строительства, только проблемы экологии составляют основную повестку дня для всех без исключения граждан, только здоровая окружающая среда является основой жизнедеятельности, только давление общественного мнения заставляет законодателей, политиков и предпринимателей осуществлять мероприятия по охране окружающей среды. Ключевой является вовлеченность гражданских институтов напрямую в решение природоохранных задач. Контроль гражданского общества, участие граждан в управлении и планировании, принятие (или непринятие) целей и задач долгосрочного планирования и есть сердцевина «права граждан на здоровую окружающую среду».

Отметим, что диффузия экологических норм наблюдается в рассеивании экологических прав граждан. В чем по законодательству состоят экологические права граждан? *Каждый* имеет право на благоприятную окружающую среду, *достоверную информацию* о ее состоянии и на *возмещение ущерба*, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Это очень сильный законодательный фундамент для реализации экологических прав.

Почему «рассеивается» столь важная позиция Конституции РФ? Выделим несколько причин:

- 1) хотя нормы Конституции РФ имеют прямое действие, в реальности это не так. Законы и подзаконные акты (а тем более правоприменение) могут до неузнаваемости трансформировать норму Конституции РФ;



- 2) эта норма (ст. 42 Конституции РФ) номинально получила развитие в законодательстве, но ее сущность и предметность не были четко обозначены ни в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», ни в других законодательных актах;
- 3) общая идея «укрепления государственности», централизации, увеличение роли государственного аппарата, контрольно-надзорных структур;
- 4) в показателях ВВП, качества жизни, экономического роста, документах стратегического планирования не отражена в конкретных показателях и методиках связь между «здоровой окружающей средой» и экономикой;
- 5) на наш взгляд, (теоретически) должен быть предельно конкретно и конструктивно раскрыт смысл понятия «благоприятная» — «благоприятная окружающая среда». Это понятие должно быть ключевым при планировании, разработке долгосрочной стратегии развития страны и регионов.

В последующем законодательстве термин «благоприятная» был неоднократно воспроизведен, но не закреплен нормативно в виде интегрального показателя качества окружающей среды для отдельных территорий, регионов. По сути, мы должны были, следуя духу Конституции РФ, принять некий кадастр качества природной среды (имеется в виду качество жизни) граждан России.

Если в нормативных актах отсутствует «расшифровка», конкретизация понятия «качество» (допустим, сложно описать нормативно), то законодатель обязан так выстроить принцип «право на здоровую окружающую среду» (если это не популистский лозунг, а реальный запрос гражданского общества), чтобы проблема соблюдения качества окружающей среды доминировала во всем законотворческом процессе. Это качество формирования целей развития, качество проработки исходного материала, качество подготовки законопроекта, качество обсуждения, качество принятия, качество правоприменения, качество обратной связи, включая качество общественного соучастия в процессе.

Если законотворческий процесс сравнить с процессом создания сложной технологии, допустим автомобиля, то результат — это прежде всего безупречное качество всех составляющих деталей. Диффузия экологических норм в том числе — результат низкого качества экологического законотворчества.

В целом можно констатировать: законодательно закрепленная государством возможность загрязнять окружающую среду⁷ по своей сути противоречит смыслу права граждан на благоприятную окружающую среду, поскольку деградация природы не может быть благоприятной для человека, даже если загрязнение «незначительно» превышает допустимые величины.

Еще одно фундаментальное положение, способствующее диффузии экологических норм, — сервильность экологического законодательства. Приспособление экологических норм и правил к доминированию мнения хозяйственников, либеральных экономистов, прагматиков разрушает принцип права граждан на благоприятную окружающую среду. Способствует диффузии экологических прав

⁷ См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»; Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

и «монотеизм» экологического нормирования. При наличии такого многообразия природно-климатических зон, хозяйственных укладов, ландшафтов, норм потребления единые нормативы качества среды — путь к упрощению и диффузии экологических прав. Механизм обеспечения реализации права граждан на благоприятную окружающую среду в действительности работает неэффективно, не в состоянии выполнять свою роль реализации конституционного принципа.

Создается впечатление, что правоприменение направлено на достижение прямо противоположной цели — вместо обеспечения реализации права на благоприятную окружающую среду обеспечивает возможность экстенсивного и возрастающего права использования ресурсов окружающей среды.

Несмотря на провозглашение и закрепление экологических прав граждан на высшем законодательном уровне и многократную их конкретизацию и развитие в текущем законодательстве, данные права «эродированы». Диффузия экологических прав может быть предотвращена путем строгого соблюдения, охраны и защиты экологических прав граждан, наличием механизмов и процедур защиты данных, возможностью реализации.

Вопреки Федеральному закону «Об охране окружающей среды», Земельному кодексу РФ⁸, Градостроительный кодекс РФ⁹ не предусмотрел защиты прав и законных экологических интересов населения, таких как, например, общественный контроль за градостроительной деятельностью. В известной мере это элемент диффузии экологических прав.

Тенденция сокращения общественного влияния на градостроительную деятельность прослеживается и в других проблемах окружающей среды. Диффузия права граждан на проведение публичных (общественных) слушаний как одной из организационно-правовых форм проявления власти народа противоречит ст. 42 Конституции РФ.

Проанализировав практически весь массив экологического законодательства, везде можно найти примеры диффузии экологических прав граждан. Например, лесное законодательство¹⁰ и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на следующих принципах:

- 1) устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;
- 2) сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;
- 3) использование лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;

⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13 августа 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».



- 4) обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;
- 5) воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;
- 6) обеспечение охраны и защиты лесов;
- 7) участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством РФ порядке и формах;
- 8) использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;
- 9) подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций.

Но реально эти и другие принципы остаются принципами, а не практическим результатом.

Диффузии экологических прав граждан способствуют и различные разъяснения, письма, рекомендации, инструктивные документы органов государственной власти. Например, Росприроднадзор дал разъяснения по поводу проведения экологической экспертизы¹¹. Согласно ст. 9 Закона «Об экологической экспертизе»¹² вопросы организации общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе на соответствующей территории, отнесены к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

В связи с этим при проверке материалов обсуждений с гражданами и общественными организациями (объединениями) следует руководствоваться в том числе нормативным правовым актом органа местного самоуправления, регулирующим отношения в сфере организации и проведения общественных обсуждений, и Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным приказом от 16 мая 2000 г. № 372 (зарегистрирован в Минюсте России 4 июля 2000 г. № 2302), в части, не противоречащей Закону.

Все решения по участию общественности оформляются документально. Заказчик обеспечивает проведение общественных слушаний по планируемой деятельности с составлением протокола, в котором четко фиксируются основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между общественностью и заказчиком (если таковой был выявлен). Другими словами, понижен уровень компетенции и уровень ответственности, снижено значение самого акта экологической экспертизы.

Очень важным с точки зрения выявления процесса диффузии экологических прав является проблема конституционных прав на достоверную экологическую ин-

¹¹ Письмо Росприроднадзора от 23 мая 2013 г. № ВК-08-05-36/7104 «О государственной экологической экспертизе» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СПС «КонсультантПлюс».

формацию. Экологическая информация — это процесс получения и распространения информации для повышения ответственности, достоверности и улучшения управления, в том числе повышения информированности, использования данных для принятия решений¹³. Право граждан на достоверную экологическую информацию — важнейшее право в процессе обеспечения качества окружающей среды. Экологическая информация должна быть максимально доступна и максимально понятна населению.

Доступность для населения экологической информации — более широкое понятие, чем понятия «мониторинг», «базы данных», «экологическая отчетность», поскольку имеет гораздо большее число потребителей, задач, целей и форм, процедур доставки. Экологическая информация при должной организации может быть основным источником осуществления экологических прав граждан. При современных программах, платформах, мессенджерах в стране удивительно малый объем экологической информации достигает конечного потребителя — граждан. Нет единого агентства экологической информации, нет соответствующих платформ, приспособленных для широкого круга лиц, нет информационного банка данных, собранных общественностью и распространяемых среди общественности.

Существующие базы данных, мониторинг окружающей среды, данные экологических экспертиз, планов и программ фактически недоступны или малодоступны для населения. В силу недоступности экологической информации ограничены права граждан в экологической экспертизе, оценке воздействия на окружающую среду.

Основной недостаток действующего законодательства в части соблюдения экологических прав, по нашему мнению, заключается в том, что из системы нормирования, стандартизации, по сути, выпали обязательные экологические стандарты, которые традиционно были ведущей формой государственного нормирования экологической безопасности продукции, работ, услуг и окружающей среды.

Например, Федеральные законы «О техническом регулировании»¹⁴, «О стандартизации»¹⁵ как раз и свидетельствуют о диффузии экологических прав, так как не развивают, не конкретизируют, не создают механизмов реализации экологических прав граждан.

Обязательные требования к безопасности продукции и окружающей среды, закрепленные в государственных стандартах, во многом свидетельствуют как раз о диффузии экологических прав.

Ранее мы упоминали о воздействии ценностных аспектов на диффузию экологических прав. Конституционная ценность ст. 42 состоит в возможности и способности формировать стратегию законотворчества, цели, задачи, принципиальные положения разрабатываемых законов, диффузия и есть хаотичная эрозия

¹³ ГОСТ Р ИСО 14063-2007. «Национальный стандарт Российской Федерации. Экологический менеджмент. Обмен экологической информацией. Рекомендации и примеры» (утв. и введен в действие приказом Ростехрегулирования от 27 декабря 2007 г. № 432-ст).

¹⁴ Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (с изм. и доп.).

¹⁵ Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (с изм. и доп.).



права, отход от духа Конституции РФ в принимаемых законодательных актах, не связанных друг с другом и противоречащих друг другу.

Здесь особую роль играет экологическая информация, доступная общественности. Опыт европейских стран в области доступности экологической информации свидетельствует о большом значении, которое придает Евросоюз продвижению высоких стандартов информирования населения. В соответствии с Директивой № 2015¹⁶ страны — члены ЕС обязаны в законодательном порядке обеспечить доступ к достоверной информации о состоянии окружающей среды всем заинтересованным физическим и юридическим лицам. Директива содержит перечень оснований, по которым такая информация может быть признана закрытой (информация, затрагивающая государственную или международную безопасность, коммерческую тайну и др.). Лицам, которым, по их мнению, необоснованно отказано в получении экологической информации, должно быть гарантировано право на защиту их прав и интересов.

Действующее экологическое законодательство в странах Европы (в том числе техническое) непрерывно развивается и совершенствуется, особенно экологические директивы и регламенты. Для этих нормативных правовых актов особенно характерны мобильность и гибкость, с учетом роста общественного производства, достижений научно-технического прогресса и, соответственно, необходимости решения новых задач, связанных с обеспечением экологической безопасности и реализацией права граждан на здоровую и благоприятную окружающую среду.

Новые правила, по сути, уже трансформированы в национальное законодательство и призваны повысить качество и обеспечить безопасность окружающей среды стран Евросоюза.

Эти правила предоставляют странам право конкретизировать требования с учетом их специфики, определять периодичность мониторинга, дополнять подлежащий мониторингу и контролю перечень загрязняющих веществ, являющийся обязательным минимумом, закрепляемым на уровне законодательных органов ЕС.

Другой пример. Директива об оценке воздействия на окружающую среду от 16 апреля 2014 г. Впервые она была принята еще 30 лет тому назад, 27 июня 1985 г. (№ 85/337). В нее вносились изменения и дополнения в 1997, 2003 и 2009 гг. Директива 2014 г. введена в действие с момента ее принятия. Предусмотренные в ней дополнительные положения и правила страны ЕС обязаны трансформировать в национальное законодательство.

Согласно новой Директиве с 2020 г. должны быть введены более жесткие нормативы, т.е. уменьшено допустимое содержание выброса в атмосферу этих загрязняющих веществ. Закрепленные в соответствии с ней допустимые нормативы выброса загрязняющих веществ будут действовать до 2030 г. Об этом в обязательном порядке должна быть информирована общественность.

В научно-экспертной среде зачастую «по умолчанию» опускается такой важнейший аспект, ведущий к диффузии экологических прав, как реагирование на нарастание экологических и технологических угроз. Экологическая опасность многоаспектна и текуча, она приобретает все новые формы и угрозы. В соответ-

¹⁶ Директива (ЕС) 2015 Европейского парламента и Совета Европейского Союза.

ствии с этим экологические права и правовые отношения должны быть изменчивы, носить концептуально и предметно опережающий характер¹⁷. Благоприятная окружающая среда — это не диффузия, а усиление экологических прав и экологического законодательства.

Следует заметить, что Стратегия экологической безопасности к внутренним вызовам экологической безопасности относит¹⁸:

- преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики;
- высокую степень износа основных производственных фондов и низкий уровень технологической модернизации экономики;
- низкий уровень затрат на охрану окружающей среды;
- большое число опасных производственных объектов;
- неликвидированные объекты накопленного экологического ущерба.

Более широко диффузию экологических прав можно связать с формулой «экологического правопорядка». Нет сомнений в том, что охрана окружающей среды невозможна без установления экологического правопорядка, являющегося основой экологического развития страны, и его первостепенными задачами являются снижение негативного воздействия на окружающую среду, создание правовых предпосылок для реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и исполнения каждым обязанности сохранять природную среду.

Формирование экологического правопорядка в нашей стране необходимо осуществлять во взаимодействии с основными международными актами, ратифицированными Россией, такими, например, как Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Венская конвенция об охране озонового слоя, Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, Конвенция о биологическом разнообразии, Конвенция о стойких органических соединениях. При этом на данный момент Российской Федерацией остается не ратифицированной Конвенция «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»¹⁹.

Закономерно, что Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года и Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012—2020 годы, установив стратегические природоохранные принципы, направленные на повышение уровня экологической безопасности природных систем страны, соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду и обеспечение благоприятных условий его жизнедеятельности, сформировали тем самым национальную экологическую политику Российской Федерации.

¹⁷ *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. М. : Проспект, 2017.

¹⁸ Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

¹⁹ *Москалькова Т. Н.* Формирование экологического правопорядка как необходимое условие эффективной охраны окружающей среды // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2017. № 5.



Важно понимание экологической опасности во всех других юридических документах, в том числе таком важном, как Федеральный закон «Об экологической экспертизе»²⁰, в котором установлены обязательность экологической экспертизы при осуществлении полномочий в области экологической презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы.

В заключение следует отметить, что диффузия экологических прав как своеобразное явление в развитии национальной правовой системы позволяет рассматривать это явление как элемент государственной политики в сфере правового регулирования охраны окружающей среды.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации : монография. — М. : Проспект, 2017.
2. *Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г.* Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // *Lex Russica*. — 2016. — № 6 (115). — С. 170—183.
3. *Ильченко Т. Ю.* Диффузия права: к вопросу о понятии // *Вестник Омского университета*. — Серия «Право». — 2016. — № 4 (49). — С. 42—50.
4. *Москалькова Т. Н.* Формирование экологического правопорядка как необходимое условие эффективной охраны окружающей среды // *Прецеденты Европейского суда по правам человека*. — 2017. — № 5.
5. *Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития* : монография / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова. — М. : Норма ; Инфра-М, 2016.
6. *Шпаковский Ю. Г.* Государственная экологическая политика: проблемы реализации конституционных прав граждан // *Реализация и защита экологических прав граждан : сборник материалов Всероссийской конференции по вопросам реализации и защиты экологических прав граждан (19 октября 2017 г., Самара) / под ред. А. Г. Безверхова, А. В. Юдина*. — Самара : Вектор, 2018. — С. 19—29.

²⁰ Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // *СЗ РФ*. 1995. № 48. Ст. 4556.

НРАВСТВЕННЫЙ ВЫБОР ВЫДАЮЩЕГОСЯ УЧЕНОГО: О ТВОРЧЕСТВЕ В. И. ФАДЕЕВА

Аннотация. В статье показано влияние высокого духовно-нравственного внутреннего мира профессора В. И. Фадеева на его личные человеческие качества и научное творчество. Раскрыт его универсальный подход к решению научных проблем, который выразился в том, что он стоял у истоков становления и развития муниципального права и раскрывал многочисленные институты конституционного и муниципального права, а также исследовал воздействие нравственных начал и религии на право.

Особое внимание уделено рассмотрению внутреннего духа права, который лежит в основе (является внутренним побудительным мотивом) действия права. Показаны три уровня действия внутреннего духа права, причины, способствующие этому, и роль норм права, нравственности и религии в указанной «разноуровневости».

Ключевые слова: В. И. Фадеев, нравственность, право, внутренний дух права, муниципальное право, светское право.



Алексей Михайлович ОСАВЕЛЮК,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, академик Международной славянской академии наук, образования, искусства и культуры
msal_kpr@mail.ru
125993, Россия, г. Москва
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.153-161

M. OSAVELIUK,

Full Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Juridical Sciences (Doctor of sciences), Full Professor, academician of the International Slavic Academy of Sciences, Education, Arts and Culture
msal_kpr@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

MORAL CHOICE OUTSTANDING SCIENTIST: CREATIVITY V. I. FADEEVA

Abstract. The article shows the influence of high spiritual and moral inner world of Prof. V. I. Fadeev on his personal human qualities and scientific creativity. The author reveals his universal approach to solving scientific problems, which was expressed in the fact that he was at the origins of the formation and development of municipal law and revealed numerous institutions of constitutional and municipal law, as well as the impact of moral principles and religion on the law.

Special attention is paid to the consideration of the internal spirit of law, which underlies (is an internal motive) the action of law. Shows the three levels for the inner spirit of the law, the reasons contributing to this and the role of law, morality, and religion specified in the “roznorodnosci”.

Keywords: V. I. Fadeev, morality, law, internal spirit of law, municipal law, secular law.

© А. М. Осавелюк, 2019

С Владимиром Ивановичем Фадеевым я лично познакомился почти сразу же после его назначения заместителем декана факультета советского строительства ВЮЗИ в 1980 г. И с тех пор наше с ним общение практически не прерывалось. С первой же встречи он мне показался скромным, очень внимательным человеком, трудолюбивым и невероятно доброжелательным, отзывчивым, прекрасным товарищем, видным ученым, влюбленным в свое дело опытным педагогом. Обычно такие качества свойственны людям с очень высоким нравственно-духовным внутренним миром. Чем больше я узнавал его, тем больше в этом убеждался.

Высокий духовно-нравственный внутренний потенциал профессора В. И. Фадеева отразился в личных качествах и в творчестве. Прежде всего это выразилось в масштабах его личности. Его по праву можно считать отцом-основателем новой отрасли российского права, поскольку в докторской диссертации «Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития»¹ им разработана и обоснована концепция муниципального права как новой комплексной отрасли права и науки.

В опубликованной им в 1994 г. первой в стране монографии «Муниципальное право России» впервые очерчены границы и обоснованы структура научной дисциплины «Муниципальное право Российской Федерации», ее система, дана классификация отношений, входящих в ее предмет. Им же была разработана программа учебной дисциплины «Муниципальное право Российской Федерации», а опубликованная монография стала, по сути, первым учебным пособием по изучению одноименной новой отрасли права.

Его, как выдающегося ученого, интересовали не только глобальные вопросы. Он с завидной отдачей занимался разработкой конкретных духовно-нравственных проблем в той или иной сфере. В творчестве его духовно-нравственные качества проявлялись двояко: с одной стороны, в специальных исследованиях, посвященных указанной теме, а с другой — в работах, посвященных исследованию тех или иных конституционно-правовых проблем, которые формально не связаны с вопросами нравственности. В таких вопросах он также старался найти и раскрыть нравственную сторону проблемы².

Примером тому служат публикации, посвященные одному из многочисленных вопросов, которыми он плодотворно занимался, — институту представительной власти, а также правовому статусу депутата. В них он всегда особо выделял нравственные вопросы современной российской представительной власти, подчеркивая, что выборные должностные лица должны не только добросовестно выполнять свои предвыборные обещания избирателям и должностные обязанности, но и соответствовать высокому нравственному долгу народного избранника³.

¹ См.: *Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994.

² См., например: *Фадеев В. И.* Депутатский мандат: понятие, принципы и виды // *Lex Russica*. 2008. № 4. С. 820—838 ; *Варлен М. В., Фадеев В. И.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 2008 ; *Фадеев В. И.* К вопросу о депутате представительного органа муниципального образования как должностном лице и представителе власти // *Lex Russica*. 2010. № 6. С. 1261—1275.

³ См., например: *Фадеев В. И.* О духовно-нравственных основах народного представительства в России // *Конституционное и муниципальное право*. 2014. № 3. С. 11—16 ; *Он же.*

Анализируя его публикации на эту тему, В. В. Комарова отмечает, что, по его глубокому убеждению, подобный «статус, в силу публичности лица, его выполняющего, должен подтверждаться присягой, имеющей морально-этический аспект. Анализ современных нормативных правовых актов на муниципальном уровне в обозначенной сфере показывает незавершенность и урывчатость регулирования, отсутствие комплексности, тогда как приближенность этого уровня публичной власти к населению, по мнению автора, должна обязательно содержать усиленный морально-этический аспект статуса публичного лица на уровне местного самоуправления»⁴.

Поскольку нравственность не имеет временных рамок, его публикации по этому вопросу носили универсальный характер. Он с одинаковым энтузиазмом отстаивал нравственные принципы независимо от того, касались они дореволюционного периода российского права, советского периода или современных правоотношений и конституционно-правового регулирования. В таком подходе В. И. Фадеева как крупного ученого проявилось стремление к объективности и добросовестности в науке, борьбе с субъективным подходом к исследуемым научным проблемам. Он отмечал, что «некритическое заимствование готовых выводов, нежелание обратиться к источнику, проверить исторические факты, события, суждения, оценки, повторяемые часто во многих работах с чужого голоса, — очень распространенное явление в науке... Однако свобода научного творчества, свобода преподавания не означает произвольности утверждений, а требует точности, научной корректности в изложении исследуемого исторического материала, а также объективности, предполагающей максимально полное, а не одностороннее освещение того или иного исторического события или факта, обоснованности выводов...

Очень часто современные исследователи ищут в прошлом не только то, что там действительно было, но и то, что они хотели бы там увидеть и найти согласно своим взглядам и убеждениям»⁵.

Христианские начала в учении о народном представительстве // Государство, церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Пимена / материалы Международной научно-практической конференции / под ред. А. М. Осавелюка. М. : РГТЭУ, 2010. С. 60—67 ; *Он же*. Симфония властей и сорборность в становлении и развитии народного представительства в России // Государство, церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы Межвузовской научной конференции, посвященной 50-летию со дня преставления архиепископа Луки (Войно-Ясенецкого), святителя Симферопольского и Крымского / под ред. А. М. Осавелюка. М. : РГТЭУ, 2011. С. 93—118.

⁴ *Комарова В. В.* Местное самоуправление любимое детище профессора Фадеева (памяти Владимира Ивановича Фадеева посвящается) // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. М. : Проспект, 2015. Т. 2. С. 18.

⁵ *Фадеев В. И.* Исторический метод и проблемы его использования в науке конституционного права // Материалы IV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». Секция конституционного и муниципального права / отв. ред. В. И. Фадеев, Г. Д. Садовникова. М., 2012. С. 8—9.



В память о Владимире Ивановиче и в знак уважения к тем проблемам, которые нас с ним особенно сближали в последние годы, я также попытаюсь рассмотреть некоторые вопросы, связанные с взаимодействием нравственности и права. Тем более что очень многие современные ученые во всем мире встревожены существенным ослаблением в современном праве нравственных начал⁶.

Среди современных концепций доминирует так называемый «светский» взгляд на право как на систему формально установленных и закрепленных государством общеобязательных типовых правил поведения, которые отделены от нравственных начал. Хотя многие ученые указывают на то, что право — это не только результат правотворчества государства и общества. Они подчеркивают, что «на определенных этапах истории и в ряде стран право получало выражение именно в нравственности и религиозных догматах»⁷. Подобное понятие права и нравственности расширяет представления о них, их взаимодействии, но не раскрывает те побудительные мотивы, которые «заставляют» самых разных субъектов правоотношений в разных концах света, не сговариваясь, следовать формальным предписаниям скупых «юридических формул».

Следовательно, необходимо определить, какая сила приводит его в действие, превращает абстрактные юридические предписания в юридическую реальность, имеющую конкретных участников, время и место действия. Мы не претендуем на то, что расставим все точки над «i», предлагая для обсуждения идею о внутреннем духе права.

Для неверующих и язычников внутренний дух права действует в соответствии с пророчеством Иеремии: «Вот наступают дни, говорит Господь, когда Я заключу с домом Израиля... Новый Завет, не такой завет, какой Я заключал с отцами их в тот день, когда взял их за руку, чтобы вывести их из земли Египетской; тот завет Мой они нарушили, хотя Я оставался в союзе с ними... Но вот завет (будущих дней): вложу закон Мой во внутренность их, и на сердцах их напишу его, и буду им Богом, а они будут Моим народом. И уже не будут учить друг друга... и говорить: “познайте Господа”, ибо все сами будут знать Меня, от малого до большого... потому что Я прошу беззакония их и грехов их уже не вспомню более... В те дни Я посетю всех обрезанных и необрезанных, Египет, и Иудею, и Едома, и сыновей Аммоновых, и Моава и всех... обитающих в пустыне» (Иер. 31:31—34; 9:25—26).

Здесь речь идет о совести, которая заложена Творцом в душу каждого человека. Она обличает неблагоприятные поступки каждого человека, побуждает его

⁶ См., например: Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М. : Норма, 2002 ; *Мальцев Г. В.* Нравственные основания права. М. : СГУ, 2008 ; *Осавелюк А. М.* К вопросу о внутреннем духе действия церковного и светского права // Государство, церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы X Международной научной конференции / под ред. С. Н. Бабурина и А. М. Осавелюка. М. : Книжный мир, 2019. С. 147—179 ; *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. М. : Междунар. отношения, 1996 ; *Берман Г. Дж.* Западная традиция права: эпоха формирования. 2-е изд. М. : Инфра-М ; Норма, 1998.

⁷ *Венгеров А. Б.* Теория государства и права : учебник для юридических вузов. 3-е изд. М. : Юриспруденция, 2000. С. 327.

исправляться и поступать по законам совести (Иер. 31:31—34; 9:25—26). Независимо от веры, национальности, возраста. Потому, что на сердце у каждого написано: «...сами будут знать Меня, от малого до большого...» и единый закон Его будет в сердце каждого.

Вот почему многие священники подобно о. Олегу Стеняеву могут поделиться личным опытом и вслед за ним сказать: «Мне приходилось встречаться в Бутырской тюрьме и других местах заключения с людьми, совершившими очень тяжкие преступления. И когда я спрашивал у вора: “Воровство — это грех?” — он отвечал: “Да”. У убийцы я спрашивал: “Убийство — это грех?”, у блудника: “Разврат — это грех?” — и все мне отвечали: “Да”. Каждый человек знает, что такое грех, потому что закон Божий написан в сердце каждого человека. В Послании апостола Павла к римлянам сказано: “Когда язычники, не имеющие закона, по природе законное делают, то, не имея закона, они сами себе закон: они показывают, что дело закона у них написано в сердцах, о чем свидетельствует совесть их и мысли их, то обвиняющие, то оправдывающие одна другую” (Рим. 2:14—15). Немецкий философ И. Кант говорил: “Больше всего меня поражают и заставляют верить в Бога две вещи — звездное небо над головой и нравственный закон во мне”⁸.

Для верующего человека внутренний дух проявляется не только в воздействии на него совести, но и в благодати, действующей на него посредством различных ступеней богообщения. Многочисленные примеры этого можно найти, например, в Евангелиях: Лк. 6:19; Мк. 6:56; 2 Кор. 5:15—21; Мк. 1:16—22. Более того, когда Он выгнал из Иерусалимского храма продающих — этому подчинились даже церковнослужители! То есть внутренний дух — в богоустановленности и боговдохновенности права Духом святым.

Как отмечал религиозный философ С. Л. Франк, «никакая, самая энергичная и в других отношениях полезная внешняя деятельность не может быть в буквальном, строгом смысле “благодарной”, не может сотворить или осуществить ни единого грана добра в мире; никакая самая суровая и успешная внешняя борьба со злом не может уничтожить ни единого атома зла в мире. Добро вообще не творится людьми, а только взращивается ими, когда они уготовляют в себе почву для него и заботятся об его росте; растет и творится оно силою Божией. Ибо добро и есть Бог... В этом подлинном, сущностном смысле добро и зло живут только в глубине человеческой души, в человеческой воле и помыслах, и только в этой глубине совершается борьба между ними и возможно вытеснение зла добром»⁹.

В восстановлении истинного понимания «права и государства человечеству предстоит пережить глубокое обновление. Должен быть окончательно отвергнут гибельный предрассудок о “внешней” природе права и государства; должна быть усмотрена и усвоена их “внутренняя” *душевно-духовная сущность*. Право только “проявляется” во внешнем, пространственно-телесном мире; сферой же его настоящей жизни и действия остается человеческая *душа*, в которой оно выступает с силою *объективной ценности*»¹⁰.

⁸ Священник Олег Стеняев. Беседы на Книгу Бытия. Клин, 1999. С. 91.

⁹ Франк С. Л. Смысл жизни. Берлин, 1936. С. 128.

¹⁰ Ильин И. А. Собрание сочинений : в 10 т. М. : Русская книга, 1994. Т. 4. С. 386.



По-разному действует внутренний дух права и среди верующих. Господь предлагает им превзойти праведность книжников и фарисеев, принципиально поменяв внутренний дух права: вместо исполнения норм закона из-за страха наказания за нарушение (неисполнение) исполнять правовые предписания из любви к своему Создателю и ближнему своему. То есть принципиально поменять качество исполнения с юридического на нравственное. Но одновременно это «большее» легче для человека, чем исполнение юридического закона, поскольку требует оценки качества закона с точки зрения морали: несет ли такой закон добро, гуманны ли его положения, справедлив ли он и т.п.?

Господь своей благодатью предлагает верующему вместо формального юридического закона нравственные начала, которые Он прекрасно раскрыл в Нагорной проповеди (Мф. 5:21—28; 31—32; 38—48). Анализируя это место Евангелия, прот. Валентин Свенцицкий справедливо отмечает, что «то новое, что говорится здесь, не было отменой старого закона, а было более совершенным выражением все той же заповеди о любви, которая содержит весь закон, как старый, так и новый. Господь пришел не нарушить закон, но исполнить, потому что Он Сам был совершенным исполнителем любви. И тот идеал, который во всей полноте не могло вместить ветхозаветное сознание, — сделался идеалом новозаветным, когда через искупление открылся путь Богосовершенства, и сделалось возможным получение через веру в Господа Иисуса Христа и принадлежность к Его святой Церкви благодатной помощи в таинствах.

Что же представляет из себя этот новозаветный христианский идеал? Это путь в полноту любви. Что значит жизнь в полноте любви? Это — жизнь в Боге. Об этом благодатном состоянии, как цели нравственной христианской жизни, говорит и слово Божие, и отцы Церкви, и святые угодники Божии. Я приведу тебе слова преподобного Серафима, и тогда тебе станет сразу ясно, о чем идет речь: «Пост, бдение, молитва, девство и все другие добродетели, ради Христа делаемые, сколько ни хороши они сами по себе, однако же не в них одних состоит цель христианской жизни нашей, и не затем мы родились, чтобы лишь только их творить: но цель жизни нашей есть та самая благодать Духа Божия, которую они приносят нам, и вот в стяжании или наживании ее-то одной (через них приобретаемой) и состоит цель жизни христианской.

Истинная цель жизни человека есть стяжание Святого Духа Божьего. Пост же, бдение, молитва, милостыня и всякое Христа ради делаемое добро суть средства для стяжания Святого Духа Божия»¹¹.

Нравственная запретность «не тяготит душу, исполненную чувством собственного достоинства. Такая душа или соблюдает свои запретности легко и естественно, осязая за ними объективную и непреложную цель права и не унижая себя преступлением. Или же она, исчерпав все лояльные пути, ведущие к обновлению права, решается на политическое противодействие во имя идеи права и его цели, но такое правонарушение не только не уничтожает, но утверждает и углубляет ее духовное достоинство»¹².

¹¹ Протоиерей Валентин Свенцицкий. Диалоги. Саратов : Изд-во Московского подворья Свято-Троицкой Сергиевой лавры, 1999. С. 116—117.

¹² Ильин И. А. Указ. соч. С. 318—319.

В Ветхом завете также были правовые нормы, основанные на нравственных началах¹³. Кроме того, в Ветхом Завете определялись специальные города-убежища, куда мог скрыться от преследования невольный убийца (Исх. 21:12—14; 15—17). Можно приводить множество других примеров. Дело не в них, а в том, что, будучи увлеченными внешними признаками права, «мы рвемся воевать со злом, организовывать нашу жизнь, делать настоящее, “практическое” дело; и забываем, что для этого нужны прежде всего силы добра, которые нужно уметь взрастить и накопить в себе»¹⁴.

Внутренний дух права, его действие проявляются в синергии Божией благодати и воли каждого человека выполнять предписания закона по любви к Нему соединиться с этой благодатью. Божия благодать выражается в том, что Господь дал человеку внутренний Закон (религиозный, нравственный и юридический): «Вот завет, который завещаю им после тех дней, говорит Господь: вложу законы Мои в сердца их, и в мыслях их напишу их» (Евр. 10:16)¹⁵.

Господь и к иудеям ветхозаветного времени, и к христианам новозаветного времени, и к язычникам обращается с одним и тем же пожеланием: все должны соблюдать Его закон от сердца без принуждения: «И да будут слова сии, которые Я заповедую тебе сегодня, в сердце твоём» (Втор. 6:6). Потому что, как подчеркивает апостол Павел, «когда язычники, не имеющие закона, по природе законное делают... они показывают, что дело закона у них написано в сердцах, о чем свидетельствуют совесть их и мысли их» (Рим. 2:14—15).

Свт. Григорий Богослов отмечает, что «известны три степени в спасаемых: рабство, наемничество и сыновство. Если ты раб, то бойся побоев. Если наемник, одно имей в виду — получить. Если стоишь выше раба и наемника, даже сын, стыдись Бога как отца, делай добро, потому что хорошо повиноваться отцу. Хотя бы ничего не надеялся ты получить, угодить отцу само по себе награда» (Слова. Слово 40. На Святое Крещение).

Возрастание должно произойти не только посредством прохождения трех степеней (уровней) состояния самого человека, но в самом процессе изменения человека — и через смену человеком того социального регулятора, которым он руководствуется в своих действиях, на более совершенный: заменить исполнение юридического закона на закон благодати. Поскольку «закон дан чрез Моисея; благодать же и истина произошли чрез Иисуса Христа» (Ин. 1:17).

О многообразных свойствах благодати и людей, которые приобрели ее своей жизнью, многократно говорится в книгах Нового Завета (Деян. 4:33; 11:23; 15:11; Иак. 4:6; 1 Пет. 1:10; 5:10)¹⁶. Даны критерии поведения человека, живущего

¹³ Например, Соломону Господом открыто было то, что Он милостив и милость вытекает из самого факта господства: «То самое, что Ты господствуешь над всеми, располагает Тебя щадить всех» (Прем. 12:16). Существовала и обратная связь: как указано в Притчах Соломона, милость — условие власти, обязательное тем более для земных властителей: милость и истина охраняют царя, и милостью он поддерживает престол свой (Пр. 20:28).

¹⁴ Франк С. Л. Смысл жизни. Берлин, 1936. С. 114.

¹⁵ См. также: Пс. 36:31; 39:9; 118:34; Ис. 51:7; Прит. 10:8; Иез. 36:26—27; Иер. 31:33.

¹⁶ См. также: Рим. 3:24; Рим. 5:16, 20; Рим. 6:1; Рим. 11:5, 6; 2 Кор. 8:9; 2 Кор. 9:8; Еф. 1:7; Еф. 2:5—8; Тит. 3:4, 7; Евр. 4:16; Рим. 12:6—11; 1 Кор. 15:10; 2 Кор. 9:8, 14; Гал. 2:9; Еф. 3:7; 1 Тим. 1:14; 2 Тим. 4:22; Евр. 10:29.



по благодати: «Плод же духа: любовь, радость, мир, долготерпение, благость, милосердие, вера, кротость, воздержание. На таковых нет закона» (Гал. 5:22, 23)¹⁷.

Выделяют три уровня следования закону — рабский — подчинение из-за страха наказания; наемничий — подчинение за плату; и сыновний — руководимый любовью к Отцу. Указанным уровням законопослушного поведения человека, добровольно выполняющего предписания закона, соответствуют три вида социальных норм: юридические, нравственные и религиозные.

Синергичное действие внутреннего духа права многообразно проявляется через указанные три состояния в трех видах социальных норм. То есть реализация норм права по-разному осуществляется, в зависимости от уровня состояния человека и модификации воздействия на него разных социальных норм. Именно в этом проявляются и три степени состояния человека и его постепенного перехода от юридического закона к качественно более высокому закону благодати — любви. В настоящее время ветхозаветный юридический закон продолжает действовать на «раба» (как правило, неверующего человека или подверженного воздействию греха). На этом уровне (с определенной дифференциацией) находятся неверующие, язычники, а также подпавшие под действие греха верующие.

Говоря о «рабском» состоянии человека, различают разное состояние рабства и разный страх. Апостол Иоанн Богослов отмечает: «Всякий, делающий грех, есть раб греха» (Ин. 8:34), а «если Сын освободит вас, то истинно свободны будете» (Ин. 8:36). Апостол Павел добавляет: «Раб, призванный в Господе, есть свободный Господа...» (1 Кор. 7:22).

Раб греха добровольно исполняет юридический закон, ибо боится нарушить юридическое предписание, написанное Господом в его сердце, и совершить противозаконное действие, чтобы не быть наказанным. Раб Божий, поскольку сам Иисус Христос — «любовь, радость, мир, долготерпение, благость, милосердие, вера, кротость, воздержание» (Гал. 5:22) соблюдает закон добровольно из любви к Богу, трепеща от мысли отпасть от любви Его.

Таким образом, наиболее высоким уровнем добровольного исполнения юридического закона является действие по закону любви через сыновство Богу. Высший уровень приводит человека к преимущественному ориентированию на более высокие социальные нормы: нравственности и религии, что в конечном итоге завершается добровольным исполнением им норм юридического закона еще на подступах к нему, не приближаясь к содержанию юридических предписаний. То есть страх Божий для христиан — это не животный страх раба, не алчный страх наемника потерять прибыль, а священный трепет перед Творцом.

«Срединный» уровень добровольного исполнения юридического закона занимает человек, который по степени добровольности назван в Священном писании наемником. То есть новообращенный человек, который уже «оттолкнулся» от неверия, но еще не твердо «пристал» к вере. В зависимости от его колебаний от рабского уровня к наемническому и выше (и наоборот) на его поведение по-разному, в разном сочетании и с разной степенью эффективности воздействуют нормы права, нормы нравственности и нормы религии. Как видно из приведен-

¹⁷ См. также: Кол. 3:12, 15; Иак. 3:17; 1 Пет. 3:7—11; 1 Тим. 6:11; Тит. 3:1—2; 1 Пет. 2:21—23, 9; 2 Пет. 1: 5—7.

ного примера, движение человека по пути реализации предписаний закона не всегда одностороннее и прямолинейное. Возможен не только переход с рабского уровня в наемнический и выше, но может быть и ниспадение.

БИБЛИОГРАФИЯ

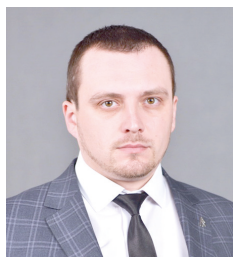
1. *Комарова В. В.* Местное самоуправление — любимое детище профессора Фадеева (памяти Владимира Ивановича Фадеева посвящается) // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. — М. : Проспект, 2015. — Т. 2. — С. 6—18.
2. *Осавелюк А. М.* К вопросу о внутреннем духе действия церковного и светского права // Государство, церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы X Международной научной конференции / под ред. С. Н. Бабурина и А. М. Осавелюка. — М. : Книжный мир, 2019. — С. 147—179.
3. *Фадеев В. И.* О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 3. — С. 11—16.
4. *Фадеев В. И.* Симфония властей и соборность в становлении и развитии народного представительства в России // Государство, церковь, право: конституционно-правовые и богословские проблемы : материалы Межвузовской научной конференции, посвященной 50-летию со дня преставления архиепископа Луки (Войно-Ясенецкого), святителя Симферопольского и Крымского / под ред. А. М. Осавелюка. — М. : РГТЭУ, 2011. — С. 93—118.





**Глеб Владимирович
СИНЦОВ,**

заведующий кафедрой
частного и публичного
права Пензенского
государственного
университета, доктор
юридических наук,
профессор
cnit@pnzgu.ru
440026, Россия, г. Пенза,
ул. Красная, д. 40



**Данил Евгеньевич
ФЕОКТИСТОВ,**

доцент кафедры
частного и публичного
права Пензенского
государственного
университета, кандидат
юридических наук
cnit@pnzgu.ru
440026, Россия, г. Пенза,
ул. Красная, д. 40

© Г. В. Синцов,
Д. Е. Феоктистов, 2019

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВОСПРЕпятСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Аннотация. Статья посвящена правовому регулированию вопросов установления и регламентации административной ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных по правам человека. Для сравнительного исследования было взято федеральное административное законодательство и административное законодательство субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ. На основе сравнительного анализа законодательства делается вывод о необходимости изменения и дополнения в первую очередь Кодекса РФ об административных правонарушениях, в том числе посредством расширения полномочий Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и сотрудников его аппарата.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека, омбудсмен, административное законодательство, административная ответственность, воспрепятствование деятельности.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.162-168

G. V. SINTSOV,

Head of the Department of Private and public law
of the Penza State University, Doctor of Law, Professor
cnit@pnzgu.ru
440026, Russia, Penza, ul. Krasnaya, 40

D. E. FEOKTISTOV,

Associate Professor of the Department
of Private and Public Law of the Penza State University, Candidate of Law
cnit@pnzgu.ru
440026, Russia, Penza, ul. Krasnaya, 40

POINTS OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR OBSTRUCTION OF THE ACTIVITIES OF COMMISSIONERS FOR HUMAN RIGHTS

Abstract. The article is devoted to the legal regulation of the establishment and regulation of administrative responsibility for obstructing the activities of commissioners for human rights. For comparative research the Federal administrative legislation and the administrative legislation of subjects of the Russian Federation entering the southern Federal district was taken. On the basis of the

comparative analysis of the legislation the conclusion about need of change and additions first of all the Code of the Russian Federation about administrative offenses, including by means of expansion of powers of the Commissioner for human rights in the Russian Federation and employees of its office is drawn.

Keywords: *Commissioner for human rights, Ombudsman, administrative legislation, administrative responsibility, obstruction of activities.*

Вместо вступления. Авторы не только знакомы с работами Владимира Ивановича Фадеева, слушали его выступления на научно-практических мероприятиях, в том числе на Экспертном совете при Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, на Экспертном совете ЦИК России. Вопросы прав человека, механизма их реализации и защиты входили в круг научных интересов Владимира Ивановича, начиная с его диссертации на соискание степени кандидата юридических наук, защищенной в 1982 г. в МГУ имени М.В. Ломоносова под названием «Советский гражданин как субъект государственно-правовых отношений»¹.

Новый для России институт уполномоченного по правам человека не был обделен вниманием в трудах В. И. Фадеева как в русле защиты прав человека, так и в аспекте реализации конституционного идеала². Настоящая статья — отчасти развитие идей В. И. Фадеева.

Государственные должности уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и в субъектах РФ были учреждены в том числе в целях дополнения существующего механизма защиты прав и свобод человека и гражданина. Их деятельность не подменяет работу других органов публичной власти (в том числе надзорных и правоохранительных), правозащитных институтов гражданского общества. Напротив, составной частью деятельности уполномоченных выступает взаимодействие с указанными элементами политической системы государства в целях восстановления нарушенных прав и свобод человека, а также совершенствования административных процедур в деятельности органов публичной власти.

Несмотря на субсидиарный характер деятельности уполномоченных, неимперативный характер их полномочий, в процессе своей работы омбудсмены могут встречать противодействие со стороны органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, их нежелание сотрудничать, например, путем непредоставления информации и документов, недопуска в помещение, неприема соответствующим должностным лицом.

В целях недопущения воспрепятствования законной деятельности уполномоченных по правам человека федеральный и региональный законодатели уста-

¹ Фадеев В. И. Советский гражданин как субъект государственно-правовых отношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. 210 с.

² Фадеев В. И. Конституционный идеал и практика его реализации // Конституционализм: идеал и/или реальность : сборник материалов дискуссии за круглым столом 4 февраля 2011 года. М. : Институт права и публичной политики, 2012. С. 40—44.



новили административную ответственность за совершение отдельных действий и бездействия.

Применительно к федеральному Уполномоченному нормы об ответственности конкретизируются в Кодексе РФ об административных правонарушениях — его ст. 17.2 «Воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»³.

Статья предусматривает следующие правонарушения: вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решения (ч. 1); неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного, а равно неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ч. 2)⁴; воспрепятствование деятельности Уполномоченного в иной форме (ч. 3). Санкция данной статьи предусматривает наказание в виде административного штрафа, налагаемого в судебном порядке. Субъектами названных правонарушений могут быть как должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, так и любые физические и юридические лица (ч. 1 и ч. 3).

Если рассматривать региональный уровень, в частности Южный федеральный округ, то среди субъектов данного округа практически все установили ответственность за воспрепятствование деятельности уполномоченных, исключение составляет только Республика Калмыкия и г. Севастополь. Примечательно, что в г. Севастополе первоначальным законом об административной ответственности была предусмотрена статья за воспрепятствование деятельности региональному уполномоченному (ст. 5.2), однако данный Закон действовал менее пяти месяцев, с 25.06.2014 по 15.11.2014⁵. Новый закон об административных правонарушениях уже не предусматривал аналогичного состава⁶.

Рассмотрим содержание региональных составов соответствующих административных правонарушений в сравнении с КоАП РФ.

Первоначально следует отметить, что ни один из субъектов Южного федерального округа не воспринял идентично формулировки федерального Кодекса (что, например, можно наблюдать в отдельных субъектах Приволжского федерального округа).

Похожая с КоАП РФ правовая конструкция имеется в законах об административных правонарушениях Астраханской области и Краснодарского края. Между тем соответствующие статьи не разделены на отдельные части, отсутствует такое правонарушение, как «неисполнение законных требований уполномоченного»⁷.

³ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

⁴ Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изм.) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

⁵ Закон г. Севастополя от 18.06.2014 № 31-ЗС «Об административных правонарушениях» (утратил силу) // Севастопольские известия. 25.06.2014. № 57 (1678).

⁶ Закон г. Севастополя от 17.04.2015 № 130-ЗС «Об административных правонарушениях» (с изм.) // Севастопольские известия. 18.04.2015. № 30—31 (1775).

⁷ Закон Астраханской области от 04.09.2007 № 49/2007-ОЗ «Об административных правонарушениях» (с изм.). Ст. 2 // Сборник законов и нормативных правовых актов Астрахан-

Наиболее лаконичная формулировка используется в Кодексе Волгоградской области об административной ответственности: «Воспрепятствование деятельности и (или) вмешательство в деятельность Уполномоченного...» (ст. 13.5)⁸. Таким образом, буквальное прочтение приведенной статьи позволяет сделать «первоначальный» вывод, что за неисполнение обязанностей, установленных региональным законом об уполномоченном, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления привлечению к административной ответственности не подлежат.

Однако региональный законодатель дал правовые разъяснения, что считать «воспрепятствованием», а что «вмешательством». Согласно примечанию к ст. 13.3 под воспрепятствованием деятельности понимаются «противоправные деяния (действия или бездействие), нарушающие порядок деятельности соответствующих органов, должностных лиц... и направленные на создание препятствий их законной деятельности». В свою очередь, «под вмешательством в деятельность... понимаются противоправные действия, нарушающие порядок деятельности соответствующих органов и должностных лиц и направленные на ограничение их полномочий по вопросам исключительной компетенции».

В Ростовской области установлена административная ответственность только за «неисполнение должностными лицами государственных органов Ростовской области, органов местного самоуправления обязанностей, установленных Областным законом “Об Уполномоченном...”» (ст. 9.6)⁹.

Выделим специальные составы, которые отсутствуют как в федеральном законодательстве, так и (как правило) в региональном.

1. В Республике Адыгея установлена ответственность:

- за несоблюдение сроков предоставления информации Уполномоченному по правам человека;
- за предоставление заведомо ложной информации Уполномоченному по правам человека¹⁰.

2. В Республике Крым установлены следующие составы:

- воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека с целью повлиять на возможность исполнения своих полномочий;
- несоблюдение должностными лицами установленных порядка и сроков предоставления информации (документов, материалов, ответов на обращения);
- повторное в течение года совершение указанных административных правонарушений¹¹.

ской области. 10.09.2007. № 40 ; Закон Краснодарского края от 23.07.2003 № 608-КЗ «Об административных правонарушениях» (с изм.). Ст. 4.5 // Кубанские новости. 29.07.2003. № 125.

⁸ Кодекс Волгоградской области об административной ответственности от 11.06.2008 № 1693-ОД (с изм.) // Волгоградская правда. 18.06.2008. № 105.

⁹ Областной закон Ростовской области от 25.10.2002 № 273-ЗС «Об административных правонарушениях» (с изм.) // Наше время. 31.10.2002. № 214—215.

¹⁰ Закон Республики Адыгея от 19.04.2004 № 215 «Об административных правонарушениях» (с изм.). Ст. 18.1 // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2004. № 4.

¹¹ Закон Республики Крым от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым» (с изм.). Ст. 3.9 // Крымские известия. 04.07.2015. № 126 (5792).



Установление административной ответственности в части нарушения сроков может, с одной стороны, дублировать «общие положения» об ответственности за неисполнение обязанностей, установленных соответствующим региональным законом. С другой стороны, установление повышенной ответственности за нарушение сроков предоставления информации делает акцент именно на этой обязанности должностных лиц.

Интересным выглядит правовое решение в виде установления ответственности за предоставление ложной информации уполномоченному по правам человека. Однако, чтобы данная статья возымела эффект, ответственность по ней должна быть более строгой, поскольку выявление ложной (недоверенной) информации потребует дополнительных ресурсов от службы уполномоченного.

Наиболее правильным решением видится установление ответственности за повторное нарушение всех вышеназванных нарушений. Этот механизм весьма действенный, апробирован как на федеральном, так и на региональном уровнях, будет дисциплинировать должностных лиц и должен быть воспринят как федеральным законодателем в части дополнения КоАП РФ, так и региональными законодателями.

Следующим важным моментом исследования является круг субъектов, правомочных выявлять соответствующие правонарушения и составлять по ним протоколы.

Как основной и положительный момент можно выделить тот факт, что в большинстве субъектов Южного федерального округа в соответствующих законах об административных правонарушениях уполномоченному по правам человека или сотрудникам его аппарата предоставлено право составлять протоколы о соответствующем административном правонарушении. Так, в Краснодарском крае (ст. 12.2) и Ростовской области (п. 5 ч. 2 ст. 11.1) данными полномочиями наделены уполномоченный и должностные лица его аппарата, в Волгоградской области (п. 18 ч. 3 ст. 18) и Республике Адыгея (ч. 6 ст. 19) — только должностные лица аппарата уполномоченного. Причем в Республике Адыгея согласно закону соответствующие полномочия на должностных лиц возлагает сам уполномоченный.

Обратим внимание, что в законе Ростовской области установлено дополнительное требование — перечень должностных лиц аппарата определяется не уполномоченным самостоятельно, а утверждается главой Администрации (губернатором) Ростовской области по предложению уполномоченного. Такое правило представляется лишним и имеющим потенциал для ограничения независимости уполномоченного. Ведь если губернатор не определит соответствующий перечень или отменит существующий, выявлять правонарушения и составлять протоколы юридически никто не сможет, что полностью нивелирует статью за воспрепятствование деятельности уполномоченного.

Наиболее широкий и конкретизированный перечень представлен в законе Астраханской области, здесь соответствующим правом наделены: руководитель аппарата уполномоченного; начальник отдела аппарата; заместитель начальника отдела аппарата; консультант-юрист аппарата; главный специалист — юрист аппарата (ч. 2 ст. 31).

Как показывает анализ регионального законодательства, выявлять нарушения и составлять протоколы по ним — это «внутренняя» функция уполномоченного,

что абсолютно справедливо и целесообразно. Исключением из сложившейся законодательной практики субъектов является Республика Крым, где полномочиями наделен республиканский исполнительный орган государственной власти, осуществляющий функции в сфере организации обеспечения граждан бесплатной юридической помощью, организации обеспечения деятельности мировых судей и их аппаратов.

Представляется, что сложившийся законодательный опыт субъектов РФ должен быть воспринят и федеральным законодателем. Как было указано выше, в настоящее время протоколы правомочны составлять должностные лица органов внутренних дел. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и должностные лица его аппарата должны быть наделены правом составлять протоколы о совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.2 КоАП РФ. Данное предложение мотивировано тем, что на практике потенциально может возникнуть правоприменительная коллизия, поскольку подконтрольный омбудсмену орган уполномочен составлять протоколы о воспрепятствовании контролирующему органу. Особенно если допустить случай, когда воспрепятствование деятельности осуществляется непосредственно сотрудниками органов внутренних дел, а также учесть тот факт, что анализ жалоб на сотрудников органов внутренних дел уже стал составной частью ежегодных докладов Уполномоченного.

В качестве дополнительного обоснования можно кратко продемонстрировать следующий пример. В сентябре 2012 г. Уполномоченный обратился к председателю территориальной избирательной комиссии Уваровского района Тамбовской области с просьбой направить в его адрес письменные заявления избирателей, проголосовавших вне помещения для голосования на выборах Президента РФ в участковых избирательных комиссиях Уваровского района. Обращение было обосновано ст. 34 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ. По результатам рассмотрения названного обращения председатель избирательной комиссии в предоставлении истребуемых документов отказал, поскольку избирательное законодательство не предусматривает возможности и порядка предоставления указанных заявлений (обращений) избирателей по чьим-либо запросам. В указанных заявлениях (обращениях) содержатся персональные данные избирателей (фамилия, имя и отчество, адрес места жительства, паспортные данные). Распространение документов, содержащих подобную информацию, без письменного согласия соответствующих избирателей является нарушением ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»¹². Уполномоченный обратился в суд с заявлением о признании незаконным отказ избирательной комиссии и просил обязать предоставить ему копии запрашиваемых письменных заявлений избирателей. Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявления. Уполномоченным была подана апелляционная жалоба, которая была оставлена без удовлетворения¹³.

¹² Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (с изм.) // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3451.

¹³ Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Тамбовского областного суда от 24.04.2013 по делу № 33-1127 (документ опубликован не был) // СПС «ГАРАНТ».



Вместо решения вопроса о привлечении должностных лиц территориальной избирательной комиссии к административной ответственности Уполномоченный обратился в суд общей юрисдикции с заявлением о признании их бездействий незаконными и предоставлении соответствующей информации. На практике же может возникнуть ситуация, что и должностные лица внутренних дел могут отказать уполномоченному в привлечении соответствующих лиц к ответственности, что опять может повлечь судебное обжалование данных бездействий. В обоих случаях будут тратиться ресурсы службы уполномоченного, которые и так по общему правилу ограничены и должны быть направлены на иные цели. Определенным образом «страдает» и авторитет всего органа, когда он вступает в соответствующие судебные тяжбы, которые разрешаются не в его пользу. В связи с этим необходимо наделить уполномоченного и сотрудников его аппарата правом составлять протоколы об административном правонарушении за воспрепятствование деятельности российского омбудсмана. В таком случае правоприменительная практика будет действовать «от обратного» — доказать свою правоту (и избежать административной ответственности) через суд должно будет должностное лицо, на которого составлен протокол, а не уполномоченный.

Таким образом, региональное законодательство о привлечении к ответственности за воспрепятствование деятельности уполномоченных имеет как свои очевидные достоинства, так и определенные изъяны. Однако сложившаяся в большинстве субъектов законодательная практика должна быть воспринята федеральным законодателем, и в первую очередь это касается наделения уполномоченного и сотрудников его аппарата правом составлять протоколы об административном правонарушении за воспрепятствование его деятельности.

Проблемы местного самоуправления

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ МЫСЛИ

Аннотация. В статье рассматривается местное самоуправление (земство) через призму отражения этого института в общественно-политической мысли дореволюционной России. Подчеркивается важность местного самоуправления в процессе решения множества проблем, стоящих перед обществом и государством практически на всех этапах их развития. Делается акцент на том, что самоуправление хорошо известно российской истории государственного строительства. Проводится мысль о том, что отсутствие полноценной системы местного самоуправления послужило одним из факторов, совокупность которых привела к Октябрьской революции 1917 г. Показывается непреходящее значение системы местного самоуправления для поступательного развития общества и государства.

Ключевые слова: власть, государство, земство, местное самоуправление, народовластие, конституционный строй.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.169-175

A. V. KORNEV,

Head of the Department of theory of state and law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor
kornev_av@rambler.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE NATIONAL SOCIO-POLITICAL THOUGHT

Abstract. The article deals with local self-government (Zemstvo) through the prism of reflection of this institution in the socio-political thought of pre-revolutionary Russia. The importance of local self-government in the process of solving many problems facing society and the state at almost all stages of their development is emphasized. The author emphasizes that self-government is well known in the Russian history of state building. The author suggests that the absence of a full-fledged system of local self-government was one of the facts, the totality of which led to the October revolution of 1917. Shows the enduring importance of local government for the progressive development of society and the state.



**Аркадий Владимирович
КОРНЕВ,**

заведующий кафедрой
теории государства
и права Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), доктор
юридических наук,
профессор

kornev_av@rambler.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© А. В. Корнев, 2019

Keywords: *power, state, Zemstvo, local self-government, democracy, constitutional system.*

Отшумели дебаты по поводу причин Октябрьской революции 1917 г. В советские времена это грандиозное для мировой истории событие именовали Великая Октябрьская социалистическая революция. В постсоветский период стали использовать словечко, произнесенное В. И. Лениным сразу после случившегося, — «переворот». В настоящее время рекомендовано именовать события теперь уже более чем вековой давности — «Великая русская революция». Да и, к слову сказать, чем мы хуже французов?

Как часто это у нас бывает, дискуссии в основном велись «по верхам», без всяких попыток посмотреть на вопрос глубже. Можно сколь угодно спекулировать словом «переворот», рассуждать о plombированном немецком вагоне и происках немецкого генерального штаба, о финансировании революционного проекта некоторыми американскими банкирами и проч. Но при этом не следует забывать, что такие социальные потрясения, которые вылились в драму революции, не происходят на пустом месте, просто так. Конечно, у любого исторического события есть своя драматургия. Все революции в мире кто-то замышляет и финансирует, кто-то осуществляет и кто-то пользуется их плодами.

И революция 1917 г. в этом смысле не представляет никакого исключения. В этой связи следует поддержать мнение И. А. Исаева: «Удивительным образом в таком грандиозном событии, каким является революция, где бы и когда бы она ни произошла — в Англии, где была окрашена в религиозные тона, во Франции, где выростала под влиянием отвлеченных философских идей, или в России, где приняла четко выраженный социальный характер, — всегда прослеживаются весьма сходные черты и некий устойчивый алгоритм развития. Великие революции происходили в разные исторические эпохи, были обусловлены конкретными историческими обстоятельствами, но демонстрировали некие общие закономерности и проявления»¹.

Революция в России не могла иметь религиозного характера, тем более отвлеченные философские идеи не смогли бы всколыхнуть такую огромную страну. В первом случае потому, что подавляющее большинство подданных Российской империи были православными. Философия появилась довольно поздно, не раньше первой половины XIX в., поэтому говорить о борьбе идей просто не приходится. Да и потом, идеи должны набрать некую критическую массу, т.е. их должны разделять большие социальные группы или даже классы. Остается искать причины революции в социальных реалиях российского общества. А они, если верить Н. Бердяеву, были таковы, что к моменту революции в стране сложились как бы две России. Причем одна ненавидела другую, и наоборот.

Что бы там ни говорили, но основная причина конфликта, что называется «от века», лежит в плоскости: богатые — бедные, управляющие — управляемые.

Причины и факторы, лежащие в основе нашей национальной драмы, — тема отдельного разговора. Он неисчерпаем. Тем более в рамках небольшой по объ-

¹ Исаев И. А. Закон и революция. Легальные основания революционного мифа. М., 2019. С. 5.

ему статьи невозможно все учесть и описать. И все-таки есть определенные основания полагать, что не причиной, но, безусловно, одним из факторов, которые привели к революции, явилось то, что в стране отсутствовало... местное самоуправление, или, как тогда говорили, земство, как широкое и самостоятельное социальное явление. К слову сказать, нет его и сейчас в том виде, в котором оно существует во многих странах. Почему — это уже другой вопрос.

Местное самоуправление и гражданское общество, если быть объективным, в одинаковой степени пугают любую власть. С одной стороны, государство (власть) всегда хотело бы переложить часть своих полномочий и забот на другие социальные институты. С другой стороны, любая власть с опасением относится к любым формам самоорганизации и самостоятельности населения. По этой причине все попытки создать полноценное местное самоуправление встречались с явным и неявным противостоянием.

Из всех «великих реформ» 60-х гг. XIX в. земская реформа считается самой удачной. Но и она была свернута в силу известных причин и событий. Однако есть и другая проблема, о которой не принято широко говорить. Н. И. Кареев, выдающийся российский социолог, правильно делал, когда говорил «о том важном значении, какое должно принадлежать психологии при объяснении общественных явлений»².

В отечественной литературе неоднократно высказывалась мысль об инертности русского человека, нежелании проявлять собственную инициативу. Для становления местного самоуправления как раз и необходимы самостоятельность, желание что-то менять в жизни к лучшему. Можно вспомнить А. С. Пушкина в части того, что «мы ленивы и нелюбопытны».

Слишком категорично, но какая-то доля правды в этом, безусловно, есть. В России, как и в любой стране мира, есть люди разных психологических типов. Другое дело — кого больше. Возьмем, к примеру, поэму Н. В. Гоголя, как он сам ее назвал, — «Мертвые души». Есть в ней такой персонаж — тридцатитрехлетний помещик Андрей Иванович Тентетников, который, по выражению Гоголя, «не то доброе, не то дурное существо, а просто — копитель неба». В процессе своего образования столкнулся Андрей Иванович и с проблемами местного самоуправления. Гоголь пишет: «Он слушал и химию, и философию прав, и профессорские углубления во все тонкости политических наук, и всеобщую историю человечества в таком огромном виде, что профессор в три года успел только прочесть введение да развитие общин каких-то немецких городов; но все это оставалось в голове его какими-то безобразными клочками»³.

Прямой противоположностью инертному Тентетникову в поэме Гоголя является Константин Федорович Костанжогло — образцовый помещик, который из любого, самого убыточного, предприятия способен извлекать выгоду за счет ума, самодисциплины и трудолюбия. Как пишет Гоголь, это был первый человек, к которому Павел Иванович Чичиков проникся уважением не за богатство и чин, а за ум.

Так почему же местное самоуправление, точнее, его отсутствие, приблизило революцию? Некоторые российские общественные деятели, писатели, публици-

² Кареев Н. И. Введение в изучение социологии. СПб., 2008. С. 143.

³ Гоголь Н. В. Мертвые души : поэма. М., 1985. С. 243—244.



сты, ученые констатировали отсутствие полноценного института, который обеспечивал бы должное взаимодействие общества (в российском варианте — еще и народа) с институтами власти, равно как и наоборот. Лев Тихомиров в своих работах прямо пишет о том, что между тронем и землей, т.е. обществом и народом, с одной стороны, и монархией — с другой, непреодолимой стеной выступала бюрократия. Именно глухота и безразличие армии бюрократов в итоге оттолкнули российское общество от монархии, что привело к трагедии.

Не потому ли один из глубоких мыслителей России В. В. Розанов в одном из сочинений очень эмоционально выразил свое мнение: «Не довольно ли писать о нашей вонючей Революции, — и о прогнившем насквозь Царстве, — которые воистину стоят друг друга»⁴.

В русской дореволюционной литературе нередко поднималась проблема весьма прохладного, если не враждебного отношения части российской интеллигенции к исторической России. Достаточно обратиться к знаменитому сборнику «Вехи», где печатались видные юристы, философы, историки. Однако причина нередко лежит внутри, как, впрочем, и сегодня. Вновь обратимся к В. В. Розанову: «У нас нет совсем мечты своей Родины. И на голом месте выросла космополитическая мечтательность. У греков есть она. Была у римлян. У евреев есть. У француза — “chere France”, у англичан — “старая Англия”. У немцев — “наш старый Фриц”. Только у прошедшего русскую гимназию и университет — “проклятая Россия”»⁵.

Местное самоуправление так или иначе связано с организацией власти. В этом контексте представляют определенный интерес взгляды о разделении власти И. Л. Солоневича. Он выделял царскую, церковную и земскую власть. Все три власти ограничивают сами себя, и ни одна из них не вторгается в соседнюю область.

И. Л. Солоневич относился к тем российским авторам, которые не просто считали, что нам нечему у Европы учиться, в том числе демократии, представительству и самоуправлению, но мы сами можем ее кое-чему поучить.

Имелись ли у Солоневича и других авторов основания считать, что Россия имеет богатый опыт самоуправления? Безусловно, да. Россия имеет такой опыт, который, может быть, и сегодня не потерял своей актуальности, в известной степени, конечно. Земская реформа 60-х гг. XIX в. дала толчок развитию российской «глубинки». Перечитывая И. С. Тургенева, А. П. Чехова, нельзя не подпасть под обаяние скромных тружеников, подвижников земств (учителей, врачей, землеустроителей и т.п.). Их жизнь была не просто работой, а служением любимому делу, своему народу. Общественная польза становится лейтмотивом деятельности для многих и многих тысяч людей. По сути, это было началом рождения уникального социального слоя — российской интеллигенции.

Если же взглянуть на скрижали российской истории, то можно пойти и дальше — к практике самоуправления великого Новгорода, Пскова, Вятки.

Новгород был одним из центров, где начиналось государство Российское. Благодаря связям великого Новгорода Россия стала заметной европейской державой. Новгород не только воевал со шведами, датчанами, ливонским орденом,

⁴ Розанов В.В. О себе и жизни своей. М., 1990. С. 586.

⁵ Розанов В. В. Указ. соч. С. 421.

но и поддерживал очень тесные и продуктивные связи с городами Фландрии, средневековой Германии и Прибалтики.

В исторической литературе справедливо подчеркивается, что Новгород был связующим звеном между русской землей и Западом. Новгород и ганзейские города внесли большой вклад в историческое формирование общеевропейских связей.

Существовавшие параллельно Новгороду в определенный исторический период вольные города Италии, других стран постоянно претерпевали изменения политических режимов. Новгород же на протяжении столетий совершенно не знал этого. Для славянофилов, например, Новгород был олицетворением древнерусской общины.

Следует заметить, что политическая история России по-разному оценивается в отечественной общественно-политической мысли. Интересно, что в западной литературе мы наблюдаем практически единодушие, проявляющееся в негативных оценках российской политической субъектности.

Отношения центр — периферия, управление — самоуправление всегда оставались в центре внимания. Можно увидеть две явно выраженные тенденции. Одни авторы (например, выдающиеся русские историки В. Н. Татищев, Н. М. Карамзин), Екатерина Великая отстаивали тезис о том, что новгородские вольности — не более чем случайности, совершенно не свойственные истории российской государственности. Н. М. Карамзин к тому же давал нелицеприятные характеристики личным качествам новгородцев. Не следует при этом забывать, что благодаря особенному политическому устройству Новгород в экономическом и социальном плане жил вызывающе богаче, нежели другие российские земли. И это благодаря духу вольности и той свободе самоопределения, которыми обладали новгородцы.

Другие авторы, такие как А. Н. Радищев, драматург Я. Б. Княжнин, декабристы В. К. Кюхельбеккер и П. И. Пестель, поэты К. Ф. Рылеев, В. Ф. Раевский, А. И. Одоевский, известный историк Н. И. Костомаров, утверждали, что в Новгороде все было основано на принципе личной свободы и инициативы.

Необходимо признать факт участия самых широких слоев населения в управлении делами республики, которые имели множество свобод и рационально ими пользовались. Гарантиями вольницы стали два очень важных начала «новгородского феномена»: избирательность высшей администрации и ряд (договор с князьями).

Важную роль в новгородской жизни играл и епископ. Раньше его рукополагал русский митрополит с собором епископов в Киеве. В 1156 г. игумен одного из местных монастырей Аркадий был избран епископом. С этого момента Киеву оставалось только утверждать присланного из Новгорода кандидата.

По образному выражению В. О. Ключевского, «Новгород был державной общиной». Очень меткое и емкое выражение.

Разумеется, все общественно-политические круги в дореволюционной России не обходили вниманием самоуправление. Другое дело, что «почвенники», консерваторы считали возможным и нужным сохранить институт монархии, наилучшей для них формы правления. Будучи убежденными монархистами, они тем не менее осознавали необходимость развитой системы земств. К примеру, Александр



Исаевич Солженицын в своей широко известной работе «Как нам обустроить Россию» активно пропагандировал опыт дореволюционной России, как удачный, так и наоборот, в части организации местного самоуправления (земства). В этом он видел залог грядущего возрождения России.

Не обходили вниманием проблему самоуправления и российские либералы. Одни из них считали возможным сохранить институт монархии, но в его европейском, «ограниченном» варианте. Другие придерживались более радикальных политических взглядов, т.е. жаждали установления республиканского строя. «Либерализм, — пишет В. В. Леонтович, — творение западноевропейской культуры и в основном плод уже греко-римского мира средиземноморской области. Корни либерализма уходят в Античность, и к этой первозданной его основе принадлежат такие вполне четко выработанные понятия, как правовая личность и субъективное право (в первую очередь право на частную собственность), а также некоторые учреждения, в рамках которых граждане участвовали в управлении государством и особенно в законодательной деятельности. Эта основа либерализма была вновь открыта западноевропейскими нациями и дополнена многочисленными новыми вкладами»⁶.

В конце XIX — начале XX в. в России активизировалась политическая жизнь. Особенно после Русско-японской войны, как и, впрочем, до этого — Крымской войны. Да, теперь точно установлено, что японскую военную кампанию финансировали западные банки. Но суть дела это не меняет. В России накопилась критическая масса нерешенных дел.

Не оставалось на обочине политики и так называемое земское движение. Его представители искренне надеялись, что при новом самодержце, Николае II, полномочия земств будут значительно расширены. Но их ожиданиям не суждено было сбыться. 17 января 1895 г. Николай II произнес в Зимнем дворце свою первую публичную речь. По существу, это был ответ на адрес тверских земцев, составленный Федором Измайловичем Родичевым — в будущем одним из ближайших соратников П. Н. Милюкова в кадетской партии. Царь, возмущенный тем, что в адресе была высказана дерзостная надежда на предоставление «возможности и права для общественных учреждений выражать свое мнение», резко поставил зарвавшихся земцев на место. «Мне известно, объявил он, что в последнее время слышались в нескольких земских собраниях голоса людей, увлекающихся бессмысленными мечтаниями об участии земства в делах внутреннего управления. Пусть все знают, что я, посвящая все силы благу народному, буду охранять начало самодержавия так же твердо и неуклонно, как охранял мой незабвенный покойный родитель»⁷.

Такая позиция имела далеко идущие последствия. В настоящее время персона последнего российского императора окружена ореолом святости. Его представляют жертвой заговора, цепи предательств и проч. Мученическая смерть царской семьи, особенно детей, верных слуг, порой мешает объективному восприятию событий, предшествующих революции. Еще раз хотелось бы подчер-

⁶ Леонтович В. В. История либерализма в России. 1762—1914. М., 1995. С. 2.

⁷ Думова Н. Г. Либерал в России: трагедия несовместимости. Исторический портрет П. Н. Милюкова. М., 1993. С. 152—153.

кнуть: упорное нежелание развивать земское движение не добавляло авторитета монархии, верховной власти и, несомненно, повлияло на то, что значительная часть русского общества попросту отвернулась от трона.

Однако земское движение вовсе не стремилось сдаваться. Наоборот, оно резко активизировалось в начале XX в., а затем постепенно угасло, в том числе и потому, что были достигнуты некоторые цели, которые оно ставило перед собой. В этой связи представляют интерес рассуждения В. Маклакова. По его мнению, в России было зерно, из которого самотеком росла конституция. Это было местное самоуправление, т.е. земство. Оно ведало те же общие нужды, что и государство; как оно, было принудительной организацией, но осуществляло принцип народоправства. Стоило постепенно развить это начало книзу и кверху, и конституция сама бы собой пришла⁸.

В 1904—1905 гг. проходили земские съезды. Это было событием в политической жизни Российской империи. Большинство их участников в основном придерживались либеральных политических взглядов, что не исключало разногласий, порой весьма существенных. Власть пыталась контролировать их работу, тесно контактируя с наиболее видными представителями земского движения. Эта работа проводилась в основном по линии Министерства внутренних дел.

Земский съезд, который проходил в сентябре 1904 г., принял одиннадцать тезисов. В первых трех заявлялось, что образовалась полная отчужденность между обществом и государственной властью вследствие того, что правительство не допускает участие общества в обсуждение государственных дел и систематически внедряет административную централизацию и попечительство во всех областях общественной жизни. Бюрократический строй создает пропасть не только между правительством и обществом, но и между верховной властью и народом.

Кроме того, съезд потребовал подлинных гарантий неприкосновенности личности; обеспечение свободы вероисповедания; полного гражданского и политического равноправия для всех; предоставления крестьянам личных прав, равных правам всех других сословий; расширения полномочий органов самоуправления. Десятый и одиннадцатый тезисы указывали на необходимость создания народного представительства⁹.

На последующих съездах обсуждался вопрос о переходе к конституционному строю и необходимости принятия конституции.

Дальнейшие события показали ошибочность позиции власти, которая всячески препятствовала, когда еще могла, возникновению развитой системы самоуправления, что привело к закономерному и печальному для нее итогу.

⁸ Цит. по: *Леонтович В. В.* Указ. соч. С. 372.

⁹ *Леонтович В. В.* Указ. соч. С. 376.





**Светлана Васильевна
НАРУТТО,**

профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
действительный
государственный советник
Российской Федерации
3 класса, почетный
работник высшего
профессионального
образования Российской
Федерации, доктор
юридических наук,
профессор
svetanarutto@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

В. И. ФАДЕЕВ О РОЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ УСТРОЙСТВЕ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы развития местного самоуправления с учетом актуальных идей профессора В. И. Фадеева о его природе, сущности, значении для демократизации системы публичной власти и общества. Труды В. И. Фадеева получают развитие в современной научной доктрине о муниципальной демократии, народном представительстве, институтах гражданского общества. **Ключевые слова:** В. И. Фадеев, местное самоуправление, демократия, гражданское общество, власть, народное представительство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.176-185

S. V. NARUTTO,

Professor of the Department of constitutional and municipal law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), full state Councilor of the Russian Federation, 3rd class, honorary worker of higher professional education of the Russian Federation, Doctor of law, Professor
svetanarutto@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

V. I. FADEEV ON THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE DEMOCRATIC STRUCTURE OF THE STATE AND SOCIETY

Abstract. The article deals with the development of local self-government taking into account the current ideas of Professor V. I. Fadeev about its nature, essence, importance for the democratization of the system of public power and society. V. I. Fadeev's works are developed in the modern scientific doctrine of municipal democracy, people's representation, civil society institutions.

Keywords: V. I. Fadeev, local self-government, democracy, civil society, government, people's representation.

Конституция РФ провозглашает Россию демократическим государством (ст. 1). Демократизм государства выражается прежде всего в народовластии, политическом многообразии, местном самоуправлении и свободе личности. Европейская хартия называет местное самоуправление одной из главных основ демократического строя¹.

Придавая особое значение местному самоуправлению, В. И. Фадеев отмечал: «Местное самоуправление относится к числу тех основополагающих идей, которые определяют демократическое развитие современного государства и общества... Идея местного самоуправления — это прежде всего идея демократизации власти в государстве, ее децентрализации в разумных, не угрожающих единству государства и общества, пределах»².

Владимир Иванович видел в местном самоуправлении ростки гражданского общества³. Он писал: «Последовательно и эффективно реализуемый принцип местного самоуправления способствует гармонизации отношений человека и власти, общества и государства, развитию институтов гражданского общества на местном уровне. Идея местного самоуправления — «сквозная» для концептуальных основ конституционализма и его гарантий, она взаимодействует (дополняя и обогащая их) с другими конституционно-правовыми идеями и принципами, выражающими существо конституционного строительства: принципами народовластия, разделения властей, федерализма и др.»⁴

Очевидно, что местное самоуправление трудно отнести к институтам гражданского общества, но не видеть их тесную взаимосвязь и взаимовлияние невозможно. Поэтому невозможно не согласиться с утверждением В. И. Фадеева, что «местное самоуправление не может быть отнесено исключительно к институтам гражданского общества, хотя его роль в их формировании и развитии трудно переоценить. Гражданское общество и государство необходимо рассматривать как две основы, на которых формируется и развивается местное самоуправление»⁵.

Опираясь на позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в определении от 2 ноября 2000 г. № 236-О⁶, о том, что реализация местного самоуправления на основе сочетания государственных и общественных начал не изменяет природу местного самоуправления, Владимир Иванович разделял мнение Г. В. Атаманчука в оценке местного самоуправления как пограничного явления между государством и обществом, соединяющего их между собой⁷, и заключал, что «местное самоуправление является важнейшим элементом демократического устройства государства и общества, системы публичной власти, и это порождает проблемы определения оптимального сочетания в нем государственных и общественных начал, формирования эффективного механизма решения вопросов местного

² Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. М. : Проспект, 2015. С. 48.

³ Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития : автореф. дис. (научный доклад) ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 23.

⁴ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex Russica. 2014. № 4. С. 396.

⁵ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России. С. 397.

⁶ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 214.

⁷ Атаманчук Г. В. Современные концепции и национальный опыт местного самоуправления // Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: концепции, конституционно-правовые основы, практика : материалы научно-практической конференции. 29 марта 1995 г. М., 1996. С. 55—56.



значения с участием населения, взаимодействия местного самоуправления и государства, местного самоуправления и гражданского общества»⁸.

Безусловно, перечень признаков демократии довольно обширный, включает легитимный характер политической власти и законность ее действий, реальное отражение народного представительства в учреждениях публичной власти, о чем так много размышлял и писал Владимир Иванович Фадеев⁹. Сравнивая местное самоуправление с государственной системой народного представительства, он справедливо полагал, что «местное самоуправление в гораздо большей степени соответствует модели демократии, основанной на участии, нежели общегосударственная представительная система, соединенная с народом, по сути, лишь пуповиной выборов»¹⁰.

Вместе с тем, полагаю, что во всех признаках демократии можно увидеть «след» местного самоуправления, реально позволяющего гражданам проявить свою активность в осуществлении публичной власти, в управлении местными делами. Местное самоуправление рассматривается как проявление народовластия, один из элементов политической системы общества, благодаря которому наряду с общегосударственными гарантируются и местные интересы, непосредственно связанные с решением вопросов обеспечения жизнедеятельности населения отдельных муниципальных образований. О. Е. Кутафин писал, что в основе демократии как формы государства и способа правления лежит идея политической свободы, в соответствии с которой принцип самоопределения и самоуправления распространяется не только на отдельного человека или на народ в целом, но и на район и другие сообщества граждан¹¹.

Местное самоуправление как демократический институт создает условия для приближения власти к населению, что способствует оптимизации управления, учитывающего местные особенности и интересы, дает возможность создать «новые формы диалога власти и общества, государства и человека, “встроить” гражданина в процесс принятия решений по управлению социальными и экономическими процессами. Главное, чтобы сам человек, сам гражданин сознавал себя частью современного устройства государства и общества. Только в случае роста активности населения в принятии решений, касающихся организации жизни непосредственно в местах проживания людей, можно говорить об эффективном местном самоуправлении»¹².

Конституция РФ связывает воедино местное самоуправление с правами и свободами личности. Местное самоуправление следует рассматривать и как право граждан, местного сообщества на самостоятельное заведование местными делами¹³, и как институт гражданского контроля за деятельностью органов власти.

⁸ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России. С. 397.

⁹ См.: Фадеев В. И. Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни : монография. М. : Проспект, 2016. 168 с. ; Он же. Из истории народного представительства: возникновение сословно-представительных органов // Lex Russica. 2009. № 4. С. 837—863.

¹⁰ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России. С. 400.

¹¹ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М. : Норма, 2008. С. 115.

¹² Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 124.

¹³ Фадеев В. И. Муниципальное право России. М. : Юрист, 1994. С. 33.

В системе властеотношений именно правам и свободам личности придается статус высшей ценности, что характерно только для демократического государства. Следовательно, весь государственный механизм и органы местного самоуправления связаны этой ценностью и подчинены ей.

Согласно ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Население как субъект права на самостоятельное осуществление муниципальной власти может реализовывать и защищать свои права на уровне местного самоуправления, в том числе путем воздействия в различных не противоречащих закону формах на выборных должностных лиц местного самоуправления. Н. С. Бондарь, рассматривая местное самоуправление как выражение единства власти и свободы населения, а муниципальную демократию как форму реализации прав местного населения, пишет, что демократия «малых пространств» — это «основанная на единстве свободы и ответственности, самоуправленческая форма осуществления населением по месту жительства публичной власти, коллективных и индивидуальных прав граждан по самостоятельному решению в пределах, установленных Конституцией и действующим законодательством, вопросов местного значения, непосредственному обеспечению жизнедеятельности и оказанию муниципальных услуг в интересах местного сообщества и отдельных граждан»¹⁴.

Двойственный (общественно-властный) характер природы местного самоуправления, близость населения к властным учреждениям закономерно выдвигают на первое место отношения, возникающие в процессе решения вопросов местного значения путем непосредственного выражения гражданами своей воли. Неслучайно В. И. Фадеев, к общим принципам местного самоуправления, предопределяющим единые основы построения и функционирования муниципальной власти на всей территории Российской Федерации и отражающим сущностные черты местного самоуправления, относил сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан, справедливо полагая, что именно местное самоуправление «обеспечивает соединение и взаимодействие прямой демократии с демократией представительной»¹⁵.

Согласно ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, с помощью других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Данные институты муниципальной демократии, по мнению В. И. Фадеева, призваны обеспечить тесную связь населения с органами и должностными лицами местного самоуправления, решение всех вопросов местной жизни в интересах местного сообщества. Это гарантируется прежде всего выборностью населением органов местного самоуправления.

¹⁴ Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009. С. 42.

¹⁵ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2002. С. 105.



Выборные органы местного самоуправления — обязательный атрибут муниципального образования¹⁶. Выборная природа представительных органов местного самоуправления обуславливает закрепленный в ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁷ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) приоритет именно этих органов в нормативном регулировании по предметам ведения муниципального образования, устанавливая перечень их исключительных полномочий, включая контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения (п. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

Реализация принципа сочетания представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан, по справедливому утверждению В. И. Фадеева, «создает необходимые условия и предпосылки для осуществления эффективного контроля населения за деятельностью выборных и иных органов местного самоуправления. Формы такого контроля должны быть установлены уставом муниципального образования. К ним относятся: отчеты выборных лиц местного самоуправления перед населением; выражение недоверия населением выборным лицам местного самоуправления и др.»¹⁸.

Особенности природы местного самоуправления обуславливают разнообразные формы прямого волеизъявления граждан. Неслучайно в этой связи высказано излишне категоричное и тем не менее привлекательное утверждение о том, что «местное самоуправление — единственная форма публичной власти, в которой народ непосредственно реализует свои властные полномочия»¹⁹. Федеральный закон № 131-ФЗ содержит широкий перечень правовых инструментов муниципальной демократии, различая при этом формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

При этом формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (выборы, референдум, отзыв и др.) имеют определяющее, императивное, юридически обязывающие органы местного самоуправления последствия, а формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (публичные слушания, собрания и др.) носят консультативный характер и не влекут обязательного юридического результата. Тем не менее последние позволяют органам и должностным лицам местного самоуправления выявить мнение населения по тому или иному вопросу муниципальной жизни и учесть его при принятии своих решений. Перечень правовых инструментов муниципальной демократии является открытым, допускаются другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осу-

¹⁶ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч.

¹⁷ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁸ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 105—106.

¹⁹ См.: Цветкова Г. А. Местное самоуправление в современной России: состояние, тенденции, эффективность (опыт социологического анализа) : дис. ... д-ра соц. наук. М., 2003. С. 218.

ществлении местного самоуправления, например наказания избирателей, телефоны доверия, собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование и др.

С 2018 г. законом предусмотрена возможность назначения в сельском населенном пункте представительным органом соответствующего муниципального образования по представлению схода граждан старосты сельского населенного пункта.

Одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления является участие в деятельности коллегиальных органов, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение муниципальных выборов и местных референдумов, — избирательных комиссий, комиссий референдума²⁰.

О. Е. Кутафин относил к институтам муниципальной демократии общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которые могут создаваться по территориально-оседлому признаку в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры²¹. Однако общинную форму самоуправления законодатель не включил в перечень институтов муниципальной демократии, посвятив ей специальный закон, определяющий в том числе взаимоотношения общин малочисленных народов с органами местного самоуправления — Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Многочисленные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления призваны служить массовой опорой в работе аппарата местного самоуправления, однако, несмотря на довольно обширный перечень институтов прямой демократии, законодатель тем не менее сокращает возможность их применения. Например, в 2011 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены изменения, связанные с муниципальными выборами в муниципальных районах и городских округах²², которые вызвали много нареканий, поскольку привели к сужению муниципальной демократии. Профессор В. И. Фадеев справедливо обратился к законодателю: «Надо ли было... навязывать населению муниципальных районов и городских округов организацию муниципальных выборов, согласно которой не менее половины депутатских мандатов в избираемом на выборах пред-

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ 22 июня 2010 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А. М. Малицкого» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3552.

²¹ Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М. : Норма, 2008. С. 118.

²² Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 38-ФЗ (в ред. от 2 мая 2012 г.) «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов» // СЗ РФ. 2011. № 13. Ст. 1685.



ставительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов должно было распределяться между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями?»²³. Тем более что менее чем через два года это положение было исключено из Закона²⁴.

В 2015 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ была внесена поправка, предусматривающая возможность избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. По данным Минюста России, по состоянию на 1 марта 2018 г. этот способ был применен к 6 018 главам муниципальных образований (27,8 %)²⁵. Общее количество представительных органов, сформированных путем делегирования, также возросло.

Не все институты муниципальной демократии оказались востребованными на практике (например, голосования по отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления)²⁶ либо бюрократическими процедурами выхолощена их демократическая сущность. Это не может не вызывать отторжения населения от муниципальной власти, недоверие и безразличие. В литературе отмечается, что «практика явно не подтверждает, что местное самоуправление является самоорганизацией граждан и тем качественно отличается от государственного управления... можно назвать юридическим романтизмом представления о том, что реальное российское местное самоуправление сегодня является самоорганизацией и самодеятельностью населения»²⁷.

Некоторые ученые полагают, что Россия не имела развитых институтов демократии, активного гражданского общества, в силу чего попытка развить в ней общественно-государственное местное самоуправление не состоялась²⁸. Думаю, вывод об отсутствии демократических традиций в нашем государстве убедительно опровергается трудами В. И. Фадеева, посвященными историко-теоретическим вопросам народного представительства, его становлению и развитию в России, соотношению с народным суверенитетом, гражданским обществом²⁹.

²³ *Фадеев В. И.* Местное самоуправление в России. С. 407.

²⁴ Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5642.

²⁵ Мониторинг развития системы местного самоуправления // Официальный сайт Минюста России. URL: <https://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

²⁶ *Павлушкин А. В., Мельник Т. Е.* Вопросы защиты права на проведение местного референдума в судебной практике // Комментарий судебной практики. Вып. 18 / под ред. К. Б. Ярошенко. М. : Контракт ; Инфра-М, 2013. С. 83—92.

²⁷ *Сергеев А. А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации : сборник научных трудов / под ред. А. В. Иванченко. М., 2008. С. 42—43, 45.

²⁸ *Пешин Н. Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М. : Статут, 2007. С. 31.

²⁹ См., например: *Фадеев В. И.* Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России // Современное общество и право. 2011. № 2. С. 3—15 ; Он

Возвращаясь к тезису о двойственной природе местного самоуправления, очевидно, надо отметить, что его общественная составляющая в постиндустриальном информационном мире объективно не может превышать государственную. Однако это не означает невозможности развития институтов демократии, активного гражданского участия в управлении местными делами. Как отметил С. А. Авакян, «не надо создавать себе и населению иллюзий, будто оно осуществляет местное самоуправление непосредственно и только»³⁰. Поэтому совершенно очевидно, что сформулированный В. И. Фадеевым принцип сочетания в местном самоуправлении представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан как раз и подтверждает необходимость разумного и взвешенного подхода к вопросу о природе местного самоуправления. «Местное самоуправление является важнейшим элементом демократического устройства государства и общества, системы публичной власти, и это порождает проблемы определения оптимального сочетания в нем государственных и общественных начал, формирования эффективного механизма решения вопросов местного значения с участием населения, взаимодействия местного самоуправления и государства, местного самоуправления и гражданского общества»³¹.

Анализируя проблемы централизации власти, унификации многих вопросов организации местного самоуправления, Владимир Иванович справедливо полагал, что это не должно приводить к отказу от местного самоуправления, ограничению его самостоятельности, возвращению в лоно государственной власти в качестве структурной части, поскольку институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления призваны способствовать формированию компетентных и ответственных органов местного самоуправления, расширению публичности, открытости в их деятельности; обеспечению общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, их ответственности перед населением³².

же. Идея закона и народное представительство: историко-теоретические аспекты // Lex Russica. 2007. № 6. С. 1043—1063 ; Он же. Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве: историко-теоретические аспекты // Там же. 2007. № 2. С. 226—244 ; Он же. Идея общественного диалога и народное представительство: историко-теоретические аспекты // Право и государство. 2008. № 6. С. 37—46 ; Он же. П. А. Столыпин и народное представительство (к 150-летию со дня рождения П. А. Столыпина) // Lex Russica. 2011. № 4. С. 628—650.

³⁰ Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе 19 января 2001 г. // Проблемы законодательства в области местного самоуправления. URL: <http://vasilievaa.parod.ru/stenog190101.html#avakyan>.

³¹ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России. С. 396.

³² Фадеев В. И. Местное самоуправление в России. С. 410.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Атаманчук Г. В.* Современные концепции и национальный опыт местного самоуправления // Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: концепции, конституционно-правовые основы, практика : материалы научно-практической конференции 29 марта 1995 г. — М., 1996. — С. 54—61.
2. *Бондарь Н. С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. — М., 2009. — 278 с.
3. *Кутафин О. Е.* Российский конституционализм. — М. : Норма, 2008. — 544 с.
4. *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — М. : Велби ; Проспект, 2008. — 672 с.
5. *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2002. — 559 с.
6. Муниципальное право : учебник для бакалавров / отв. ред. В. И. Фадеев. — М. : Проспект, 2015. — 336 с.
7. *Павлушкин А. В., Мельник Т. Е.* Вопросы защиты права на проведение местного референдума в судебной практике // Комментарий судебной практики. — Вып. 18 / под ред. К. Б. Ярошенко. — М. : Контракт ; Инфра-М, 2013. С. 83—92.
8. *Пешин Н. Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. — М. : Статут, 2007. — 461 с.
9. Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. — М. : Проспект, 2015. — Т. 2. — 720 с.
10. *Сергеев А. А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации : сборник научных трудов / под ред. А. В. Иванченко. — М., 2008. — 112 с.
11. *Фадеев В. И.* Идеи симфонии властей и соборности и развитие народного представительства в России // Современное общество и право. — 2011. — № 2. — С. 3—15.
12. *Фадеев В. И.* Идея закона и народное представительство: историко-теоретические аспекты // Lex Russica. — 2007. — № 6. — С. 1043—1063.
13. *Фадеев В. И.* Идея народного суверенитета в учении о народном представительстве: историко-теоретические аспекты // Lex Russica. — 2007. — № 2. — С. 226—244.
14. *Фадеев В. И.* Из истории народного представительства: возникновение сословно-представительных органов // Lex Russica. — 2009. — № 4. — С. 837—863.
15. *Фадеев В. И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Lex Russica. — 2014. — № 4. — С. 396—412.
16. *Фадеев В. И.* Муниципальное право России. — М. : Юрист, 1994. — 168 с.

17. *Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития : автореф. дис. (научный доклад) ... д-ра юрид. наук. — М., 1994. — 73 с.
18. *Фадеев В. И.* Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни : монография. — М. : Проспект, 2016. — 168 с.
19. *Фадеев В. И.* П. А. Столыпин и народное представительство (к 150-летию со дня рождения П. А. Столыпина) // Lex Russica. — 2011. — № 4. — С. 628—650.
20. *Цветкова Г. А.* Местное самоуправление в современной России: состояние, тенденции, эффективность (опыт социологического анализа) : дис. ... д-ра соц. наук. — М., 2003. — 340 с.





**Екатерина Сергеевна
ШУГРИНА,**

профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
shugrina@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ (К 70-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ПРОФЕССОРА В. И. ФАДЕЕВА)¹

Аннотация. В статье исследуются подходы к содержанию и объему полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка в трудах профессора В. И. Фадеева. Анализ действующего законодательства показывает, что у органов местного самоуправления есть разные инструменты наведения порядка на территории муниципального образования, хотя в части применения мер государственного принуждения они не обладают собственными полномочиями. Отдельное внимание уделяется исследованию обеспечения безопасности населения муниципальных образований от беспилотных летательных аппаратов, количество которых в последнее время существенно увеличивается.

Ключевые слова: местное самоуправление, общественный порядок, безопасность, полномочия органов местного самоуправления, предметы ведения, вопросы местного значения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.186-195

E. S. SHUGRINA,

Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor
eshugrina@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE FIELD OF PUBLIC ORDER AND SAFETY (ON THE 70TH ANNIVERSARY OF THE BIRTH OF PROFESSOR V. I. FADEEV)

Abstract. The article explores the approaches to the content and scope of powers of local authorities in the field of public order protection in the writings of Professor V. I. Fadeev. An analysis of the current legislation shows that local governments have different instruments to restore order on the territory of the municipality, although they do not have their own powers regarding the application of state coercion measures. Special attention is paid to the study of ensuring the safety of the population of municipalities from unmanned aerial vehicles, the number of which has been growing significantly recently.

Keywords: local self-government, public order, security, powers of local authorities, objects of competence, issues of local importance.

Мы изучили вашу Конституцию и пришли к выводу, что ни одна из европейских конституций не содержит таких фантастических положений о местном самоуправлении, как российская Конституция. Как же вы будете их реализовывать?

Из высказываний председателя палаты Конгресса местных и региональных властей Совета Европы²

В 2019 г. исполнилось бы 70 лет одному из основателей муниципального права В. И. Фадееву³. По меткому выражению составителей сборника его памяти, «местное самоуправление — любимое детище профессора Фадеева»⁴.

Специальных статей, посвященных исследованию вопросов компетенции органов местного самоуправления, В. И. Фадеев практически не писал, хотя этот вопрос неизменно звучал во многих его работах⁵. Удивительно, но именно об этом говорил профессор во время единственной встречи с Президентом РФ⁶.

Исследуя вопросы компетенции органов местного самоуправления, В. И. Фадеев обязательно поднимал вопрос о полномочиях органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка. Этот вопрос его очень волновал и звучал рефреном в разных аспектах.

Например, на упомянутой встрече Президента России с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин, которая состоялась 7 ноября 2013 г., в преддверии 20-летия Конституции России, В. И. Фадеев говорил об охране общественного порядка как о примере конституционных норм, которые до сих пор не реализованы. Причем данный вопрос он полагал настолько важным, что даже предлагал вынести его на обсуждение на заседании Государственного совета совместно с Советом по развитию местного самоуправления при Президенте РФ. Кстати, идея проведения совместных обсуждений вопросов местного самоуправления на заседаниях названных органов высказывалась в статьях В. И. Фадеева довольно регулярно⁷.

Дело в том, что в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ охрана общественного порядка названа в числе вопросов местного значения, которые органы местного само-

² Цит. по: *Фадеев В. И.* Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // *Lex Russica.* 2009. № 2.

³ *Шугрина Е. С., Алебастрова И. А.* О творческом пути и научном наследии Владимира Ивановича Фадеева — одного из основоположников муниципального права // *Актуальные проблемы российского права.* 2014. № 8. С. 1791—1795.

⁴ Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева : в 2 т. М., 2015. Т. 2. С. 7, 716.

⁵ См., например: *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 470—506 ; *Муниципальное право / отв. ред. В. И. Фадеев.* М., 2013. С. 195—216.

⁶ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/19579>.

⁷ См., например: *Фадеев В. И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex Russica.* 2014. № 4. С. 396—412 ; *Он же.* Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе. С. 367.



управления осуществляют самостоятельно. Для понимания современного контекста данной проблематики следует сделать небольшой исторический экскурс.

Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» была создана правовая основа для формирования муниципальных органов охраны общественного порядка. В Указе, в частности, подчеркивается самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении охраны общественного порядка, отмечается необходимость ускорения поэтапного формирования муниципальных органов охраны общественного порядка. Президент РФ рекомендовал органам местного самоуправления предусматривать в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка.

В соответствии с приказом Министерства внутренних дел РФ от 29 декабря 1998 г. № 852 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. № 1115 “О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления”» с 1 января по 15 декабря 1999 г. был проведен эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления. Президент РФ Указом от 17 сентября 1998 г. определил, в каких субъектах РФ проводить эксперимент: в республиках Дагестан, Карелия, Северная Осетия — Алания, Ставропольском крае, Астраханской, Иркутской, Калининградской, Новгородской, Самарской, Саратовской областях⁸.

В названном приказе подчеркивалось, что в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. В этих целях они вправе создавать муниципальные органы охраны общественного порядка, которые представляют собой не входящие в систему Министерства внутренних дел РФ правоохранительные формирования, финансируемые органами местного самоуправления, подчиненные и подконтрольные им.

«Результаты эксперимента показали, что к выполнению функций по охране общественного порядка оказались не готовы ни субъекты Российской Федерации, ни муниципальные образования. Абсолютное большинство органов местного самоуправления не смогли обеспечить содержание подразделений муниципальной милиции на уровне расчетных нормативов. Формирование на базе подразделений милиции силовой структуры, подчиненной органам местного самоуправления, в сложившейся общественно-политической и экономической обстановке было признано преждевременным. Указанной позиции, помимо МВД России, придерживались Генеральная прокуратура Российской Федерации, Минюст России, Совет Безопасности Российской Федерации, а также главы администраций 65 субъектов Российской Федерации. К такому же выводу пришло и Главное контрольное управление Президента Российской Федерации, проводившее в январе — марте 2000 г. проверку выполнения соответствующего Указа»⁹.

Указом Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 «О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» данный эксперимент был завершен.

⁸ Более подробно об этом см.: *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. М., 2014. С. 548—549.

⁹ По материалам сайта МВД России // URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/document/1764405>.

В действующем Федеральном законе от 6 октября 2010 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) об охране общественного порядка говорится как о соответствующем вопросе местного значения, хотя используется два варианта его формулировок:

- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин (п. 33 ч. 1 ст. 14; п. 37 ч. 1 ст. 16; п. 13 ч. 1 ст. 16.2);
- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района, городского округа муниципальной милицией (п. 8 ч. 1 ст. 15; п. 9 ч. 1 ст. 16).

Видно, что в контексте деятельности органов местного самоуправления в Законе предусматривается два принципиально разных подхода — оказание помощи жителям, поддержка их инициатив либо осуществление собственной деятельности по охране общественного порядка.

В первом случае фактически речь идет о добровольной деятельности представителей гражданского общества. Как правило, эта деятельность ограничивается профилактикой нарушений, их выявлением. Правовые основы данной деятельности составляет Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». В статье 2 Закона говорится, что участие граждан в охране общественного порядка — оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.

Во втором случае речь идет о профессиональной работе органов власти, предполагающей возможность пресечения нарушений, применения иных мер государственного принуждения. Как правило, под органами охраны общественного порядка понимаются правоохранительные органы. Причем в Федеральном законе № 131-ФЗ появляется и конкретное название этих органов в контексте местного самоуправления — муниципальная милиция.

Иными словами, налицо два принципиально разных подхода: к соответствующим видам деятельности. Любопытно, что в городских округах оба подхода могут использоваться одновременно.

В части 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ установлен запрет на отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления по осуществлению охраны общественного порядка. В части 3 ст. 83 предусматривается, что п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. Таким образом, данные полномочия «заморожены» до принятия специального закона.

Проекты федерального закона о муниципальной милиции появляются с завидной регулярностью и, как правило, получают отрицательные заключения Правительства РФ, профильных комитетов Государственной Думы; в экспертной среде отношение к проектам закона о муниципальной милиции является неоднозначным.



В качестве иллюстрации можно привести фрагмент одного из последних заключений Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы «По проекту федерального закона № 385-7 “О муниципальной милиции в Российской Федерации”», в котором говорится, что «вопрос возобновления работы по созданию муниципальной милиции неоднократно обсуждался в Государственной Думе и прорабатывался Министерством внутренних дел Российской Федерации. В соответствии с письмом первого заместителя министра внутренних дел Российской Федерации А. В. Горового от 19 января 2017 г. № 3/167716440800 при рассмотрении указанного вопроса одной из наиболее существенных проблем является ресурсное обеспечение предлагаемых преобразований, оценка материальных и иных последствий, которые могут наступить при их осуществлении. По мнению МВД России, создание независимых федеральной полиции и муниципальной милиции приведет к неизбежному росту управленческого и обслуживающего персонала. Соответственно, для обеспечения деятельности каждого нового органа потребуются здания, помещения, инфраструктура и техника, что повлечет дополнительные затраты. Принимая во внимание, что большинство регионов и муниципалитетов являются дотационными, возможности органов местного самоуправления самостоятельно решать задачи по финансированию муниципальной милиции представляются весьма сомнительными».

Часть вышеописанных событий имела место после смерти В. И. Фадеева. Однако общий контекст ему был хорошо известен. Он вновь и вновь возвращался к вопросу о важности реализации конституционных норм об охране общественного порядка как о вопросе местного значения. По мнению профессора, нормы должны работать: «Законы о местном самоуправлении начиная с 1995 г. предусматривают создание муниципальной милиции, но она практически отсутствует: нет федерального закона о ее статусе. Но это недопустимо: закон почти 20 лет содержит норму, которая так и не реализуется». Но при этом он был уверен, что «надо очень осторожно и взвешенно подходить к вопросам развития местного самоуправления. Практика реализации законодательства о местном самоуправлении подтверждает, что реализовать конституционную модель местного самоуправления всю целиком и сразу невозможно — нужны периодичность, последовательность, финансово-экономические условия и т.п.»¹⁰.

С определенной долей условности позиция В. И. Фадеева по вопросу о муниципальных органах охраны общественного порядка может быть сведена к следующему.

1. С одной стороны, охрана общественного порядка не упомянута ни в 71-й, ни в 72-й статьях Конституции РФ, а в ст. 132 говорится, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. С другой стороны — функции охраны общественного порядка возложены на полицию. Отсюда В. И. Фадеев делает такие выводы: следует признать, что органы местного самоуправления самостоятельно это делать не будут; в лучшем случае органы местного самоуправления смогут участвовать в этой охране наряду с полицией, являющейся государственной структурой. Поэтому встает вопрос об

¹⁰ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования.

уточнении нормы, содержащейся в ст. 132, и о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ¹¹.

2. Исследуя российский исторический опыт, В. И. Фадеев обращает внимание на то, что в дореволюционной России местное самоуправление было в дополнение к государственному управлению и не заменяло его; в советский период была создана единая система органов государственной власти на местах: «Сегодня мы пытаемся, по сути, всю эту систему местной государственной власти полностью заменить системой местного самоуправления. Следует ли к этому стремиться? Может быть, сто́ит подумать над вопросом, как обеспечить более тесное сочетание и взаимосвязь муниципального и государственного управления на местном уровне?»¹².

Сказанное, по мнению В. И. Фадеева, приводит к тому, что на местное самоуправление возложили по инерции практически все вопросы, которые раньше осуществляли государственные органы на местах, т.е. «органы местного самоуправления осуществляют функции местных органов государственной власти, но таковыми не признаются и жестко обособлены от системы государственной власти».

Кроме того, на позицию законодателя о перечне вопросов местного значения продолжает оказывать влияние советская традиция признания за местными органами власти ответственности за все вопросы, возникающие на местном уровне. «Отсюда стремление законодателя закрепить за местным самоуправлением как можно больший круг вопросов местного значения, включая и те вопросы, которые по своему содержанию и характеру относятся, по сути, к вопросам государственного значения»¹³. Иными словами, законодатель включает в перечень вопросов местного значения вопросы, которые являются государственными по своему характеру и природе. Более того, В. И. Фадеев предостерегает от чрезмерного расширения перечня вопросов местного значения, учитывая высокий уровень дотационных муниципальных образований.

Это позволяет высказывать вполне логичное предложение о необходимости выработки критериев, согласно которым тот или иной вопрос можно признать «вопросом местного значения», что позволит обеспечить стабильность предметов ведения местного самоуправления и является необходимым условием эффективности муниципальной деятельности¹⁴.

¹¹ Фадеев В. И. Концептуальные основы местного самоуправления и их реализация // Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России : материалы III Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения). Секция конституционного и муниципального права : сборник тезисов / отв. ред. В. И. Фадеев, В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова. М., 2012.

¹² Фадеев В. И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе. С. 368.

¹³ Фадеев В. И. Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе. С. 367.

¹⁴ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования.



3. Учитывая возросшую ответственность местной власти за состояние правопорядка и законности на своей территории, этот вопрос надо решать — либо создавать муниципальную милицию, либо отказаться от ее создания¹⁵. Иными словами, если уровень ответственности возрастает, то у органов местного самоуправления должны быть инструменты наведения порядка на подведомственной территории — это является в определенной степени средством самозащиты органов местного самоуправления от применения к ним мер ответственности.

В марте 2014 г., высказывая замечания и предложения по доработке проектов федеральных законов № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и № 421486-6 «О внесении изменений в статьи 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (об участии органов местного самоуправления в профилактике правонарушений), В. И. Фадеев ставит вполне закономерный вопрос: почему участие в профилактике терроризма и экстремизма — это вопрос местного значения (см. ст. 14, 16 Федерального закона № 131-ФЗ), а участие в профилактике иных правонарушений — нет? По мнению профессора, и тот, и другой вопрос — это вопросы государственные. И они должны были бы передаваться законом органам местного самоуправления в соответствии со ст. 132 Конституции РФ одновременно с финансовыми и материальными ресурсами. Кроме того, охрана общественного порядка, согласно Конституции РФ (ст. 132), осуществляется органами местного самоуправления; это обстоятельство следовало бы учитывать и в проекте федерального закона № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

В настоящее время отсутствует легальное определение термина «общественный порядок». Как уже говорилось, под органами охраны общественного порядка, как правило, понимаются правоохранительные органы — органы милиции (полиции). Однако в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ не говорится ничего о правоохранительных органах (органах муниципальной милиции или полиции).

Общественный порядок — явление сложное и многогранное. В контексте местного самоуправления, наверное, надо говорить о порядке, связанном с вопросами местного значения (улицы убираются, мусор вывозится, стихийной торговли нет и т.п.).

Если во главу угла поставить задачу наведения порядка на территории муниципального образования, то можно назвать некоторые правовые инструменты, имеющиеся в распоряжении органов местного самоуправления, которые регулируются разными законами. В качестве наиболее востребованных следует назвать:

- законодательство об административных правонарушениях, которое включает Кодекс РФ об административных правонарушениях и законы субъектов РФ об административных правонарушениях; в случае наличия административного нарушения ставится вопрос о применении мер административной ответственности;
- законодательство об обращениях, среди которых могут быть и жалобы; при подготовке ответа на обращение может потребоваться проведение проверки

¹⁵ Фадеев В. И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования.

обстоятельств, изложенных в жалобе; обращение является поводом для последующего возбуждения дела об административном правонарушении или внеплановой проверке;

- законодательство о государственном и муниципальном контроле предполагает возможность применения профилактических мер, плановых или внеплановых проверок; в случае выявления нарушения составляется акт или иной документ, выдается предписание об устранении нарушения;
- гражданское законодательство, позволяющее, например, в случае наличия ущерба сразу обращаться в суд и ставить вопрос об ответственности, о возмещении ущерба.

Анализ данных инструментов показывает фактическое сочетание деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Либо органы государственной власти наделяют органы местного самоуправления своими полномочиями). О чем-то подобном и говорил В. И. Фадеев, проецируя российскую историю на современную действительность.

В настоящее время в рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности планируется подготовить и принять три ключевых федеральных закона, каждый из которых имеет большое значение, но особая их сила заключается в единстве и цельности концепции: федеральный закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле; федеральный закон об обязательных требованиях; Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Сказанное означает, что сейчас фактически есть все условия для создания системы органов муниципального контроля¹⁶. Они могут быть по-разному встроены в систему органов местного самоуправления; объем их полномочий также может быть различным. Их деятельность связана с обеспечением порядка на территории муниципального образования. Органы муниципального контроля не являются правоохранительными органами в классическом понимании. Более того, они обладают довольно ограниченными полномочиями по наведению порядка. Да и понимание порядка весьма своеобразно и обуславливается видами муниципального контроля (например, контроль в сферах благоустройства территории, несанкционированной торговли и т.п.).

К сожалению, одновременно с этим наблюдаются и иные процессы, обусловленные фактически складывающимися общественными отношениями, которые опережают соответствующее правовое регулирование.

¹⁶ Более подробно об этом см.: *Бялкина Т. М.* О некоторых вопросах определения, правовой регламентации и практической реализации муниципального контроля // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 35—38 ; *Пахомов А. В.* Муниципальный контроль в проекте нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»: особенности концепции // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 3. С. 36—40 ; *Шугрина Е. С.* Может ли муниципальный контроль обеспечить безопасность городской среды: реформа контрольно-надзорной деятельности и судебная практика // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 1. С. 86—99 ; *Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А.* О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации : спецдоклад. М. : Проспект, 2018. 184 с.



Так, в последнее время фиксируется резкое увеличение количества беспилотных летательных аппаратов, воздушных шаров и иных подобных летательных объектов. Реакцией на эти фактические изменения общественных отношений стало существенное увеличение активности органов транспортной прокуратуры, которые вынуждены понуждать органы власти обеспечивать безопасность при организации полетов таких летательных аппаратов.

Правовые основы нахождения названных летательных объектов в воздушном пространстве формировались более 10 лет назад в условиях иных общественных отношений, иного уровня технического развития — согласно Федеральным правилам использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 11 марта 2010 г. № 138 (п. 49) органы местного самоуправления выдают разрешения на использование воздушного пространства.

На практике данные нормы толкуются расширительно, контрольно-надзорные государственные органы рассматривают данную норму не только в контексте обязанности органов местного самоуправления выдавать разрешение на использование воздушного пространства (хотя в соответствии со ст. 67, 71 Конституции РФ воздушное пространство — в исключительном ведении Российской Федерации), но и в контексте обязанности принимать правила выдачи таких разрешений¹⁷. Это означает, что каждое из 22 тысяч муниципальных образований должно принимать собственные правила, которые могут быть разными, отличаться друг от друга.

Все это создает избыточное правовое регулирование, формирует дополнительный уровень обязательных требований, подлежащих соблюдению, а также лишний административный барьер для осуществления предпринимательской деятельности, противоречит духу реформы контрольно-надзорной деятельности.

Следует обратить внимание и на то, что у органов местного самоуправления практически нет собственных инструментов обеспечения безопасности. Более того, законодательство о местном самоуправлении не содержит требований к сотрудникам органов местного самоуправления, связанных с наличием специализированных знаний, достаточных компетенций для того, чтобы оценить степень риска или наличие угрозы. Это также прерогатива государственных органов. Возложение на органы местного самоуправления обязанности принимать административные регламенты и выдавать разрешения на полеты снижает уровень безопасности полетов, а в ряде случаев представляет угрозу для жителей населенных пунктов, над которыми летают беспилотники и иные летательные аппараты¹⁸.

В Федеральном законе № 131-ФЗ никаких указаний на полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере нет. Равно как нет и ни

¹⁷ См., например: письма Ульяновской транспортной прокуратуры от 24 января 2019 г. № 07-08-2019 ; от 4 апреля 2019 г. № 07-08-2019.

Позиция судов Ульяновской области расходится с позицией транспортной прокуратуры Ульяновской области (см., например: решение Чердаклинского районного суда Ульяновской области от 4 июля 2019 г. № 2а-552/2019).

¹⁸ Более подробную информацию об этой проблеме см. на сайте Центра местного самоуправления РАНХиГС (URL: <http://131fz.ranepa.ru/post/1247>).

одного федерального закона, которым бы соответствующие государственные полномочия передавались органам местного самоуправления.

Таким образом, у органов местного самоуправления при существующем правовом регулировании отсутствуют материальные и кадровые ресурсы для полноценной контрольно-разрешительной деятельности в сфере использования воздушного пространства, что превращает ее в обычную бюрократическую формальность и не способствует безопасности осуществления полетов. Очевидно, что применительно к данной проблеме полномочия органов местного самоуправления не основаны на законе и содержатся только в подзаконных актах. Необходимо внесение изменений в действующий механизм правового регулирования. Это обусловлено не только нарушением прав органов местного самоуправления, но и резким увеличением количества используемых различных летательных объектов, в том числе беспилотных, которые в ряде случаев представляют реальную угрозу населению, жизни, здоровью, имуществу людей.

Попутно следует заметить, что если про охрану общественного порядка в ст. 71 и 72 Конституции РФ ничего не говорится, то регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71 Конституции РФ), оборона и безопасность (п. «м» ст. 71 Конституции РФ) находятся в исключительном федеральном ведении.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Фадеев В. И.* Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // *Lex Russica*. — 2014. — № 4. — С. 396—412.
2. *Фадеев В. И.* Основные проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления на современном этапе // *Lex Russica*. — 2009. — № 2.
3. *Шугрина Е. С., Алебастрова И. А.* О творческом пути и научном наследии Владимира Ивановича Фадеева — одного из основоположников муниципального права // *Актуальные проблемы российского права*. — 2014. — № 8. — С. 1791—1795.

Зарубежный опыт



**Сергей Анатольевич
ЗЕНКИН,**

доцент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук,
заслуженный юрист
Российской Федерации
sazenkin@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

РОСПУСК ПАРЛАМЕНТА БОЛГАРИИ: КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ И ПРАКТИКА

Аннотация. *Роспуск парламента — типичный атрибут парламентских республик, к числу которых относится Республика Болгария. В статье исследуется процедура создания правительства Болгарии, неуспех которой является единственным основанием роспуска Народного собрания. Отражена практика роспуска Народного собрания. В таблице показано в хронологическом аспекте, как осуществлялось формирование правительств за время действия Конституции 1991 г. Проанализирована роль президента в формировании правительства. Делается вывод о том, что в кризисной ситуации весомость полномочий президента возрастает. Автор полагает, что указ президента о роспуске не является неожиданностью и принимается тогда, когда не усматриваются другие решения с целью выхода из политического тупика.*

Рассматриваются условия, исключаяющие возможность роспуска Народного собрания, и правовые последствия роспуска. Приводятся примеры действий президента и парламентских сил, дающие возможность читателю ощутить реалии политической жизни Болгарии.

Ключевые слова: *роспуск парламента; последствия роспуска; Народное собрание, президент и Совет министров Республики Болгарии; мандат президента на формирование правительства.*

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.196-213

S. A. ZENKIN,

PhD in Law, Associate Professor of Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Honored Lawyer of the Russian Federation

sazenkin@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

DISSOLUTION OF PARLIAMENT IN BULGARIA: CONSTITUTIONAL MODEL AND PRACTICE

Abstract. *The dissolution of parliament is a typical attribute of parliamentary republics, including the Republic of Bulgaria. The study explores a process of forming the government of Bulgaria, the failure of which is the only reason for the dissolution of the National Assembly, and practice of dissolution*

of the National Assembly. A table is presented which shows in chronological order of how formation of governments was carried out in accordance with the Constitution of 1991. The role of the president in the formation of government is analyzed. It is concluded that in a crisis, the weight of the president's powers is increasing. The author believes that the presidential decree on dissolution of the National Assembly may not be a surprise and is implemented when no other decision is possible to find a way out of a political deadlock. The study reviews conditions that exclude the possibility of dissolution of the National Assembly and legal consequences of dissolution. Examples of committed actions of the president and parliamentary forces help the perception of realities of political life of Bulgaria.

Keywords: *dissolution of parliament; consequences of dissolution; National Assembly, President and Council of Ministers of the Republic of Bulgaria; Presidential mandate to form a government.*

Вместо вступления. Профессор В. И. Фадеев, много и плодотворно занимавшийся вопросами парламентаризма и народного представительства, писал, что «именно парламент в силу своего способа формирования и конституционных полномочий как представительного и законодательного органа власти должен выступать высшей легитимной властью в государстве, занимающей доминирующее положение в системе власти народа». «Однако, — продолжал он, — это возможно при наличии высокого духовно-государственного авторитета этого органа, признаваемого народом. В современной России на эту роль в большей степени претендует глава государства — Президент РФ». В. И. Фадеев был убежден в том, что «современный этап развития России ставит задачу и усиления функций парламента, и расширения его сотрудничества и взаимодействия с Президентом..., что должно привести к формированию «волевого центра страны», функционирующего на основе принципов соборности, присущих российской исторической традиции»¹.

Настоящая статья посвящена одному из опорных элементов института парламента Болгарии — страны, имеющей прочные традиции конституционного строительства. Эти традиции дают основания полагать, что конструкция властного треугольника «парламент — президент — правительство», созданная в 1991 г. и прошедшая через политические ураганы, штормы и просто волнения, сможет еще долгое время подтверждать свою жизнеспособность и находить поддержку у конституционалистов и общества в целом.

Согласно Конституции Республики Болгарии² (далее — КРБ) Болгария — «республика с парламентарным правлением» (ч. 1 ст. 1). В этой дефиниции конститу-

¹ Фадеев В. И. Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни : монография. М. : Проспект, 2016. С. 52—53.

² Принята 12.07.1991, с изм. и доп. 2003, 2005, 2006, 2007 и 2015 гг. // Държавен вестник (далее — ДВ), бр. 56 от 1991 г., бр. 85 от 2003 г., бр. 18 от 2005 г., бр. 27 от 2006 г., бр. 78 от 2006 г. (решение на КС), бр. 12 от 2007 г., бр. 100 от 2015 г.



ционный законодатель, как поясняется в авторитетном учебнике по болгарскому конституционному праву, не только определил республиканскую форму правления, но и дал дополнительную квалификацию этой республики: она парламентарная³.

Для парламентарной республики характерно, что состав правительства определяется соотношением сил в парламенте, правительство ответственно перед парламентом и действует, пока он его поддерживает; президент обладает довольно скромными полномочиями, значительная часть которых реализуется «в связке» с правительством⁴; средством, уравнивающим парламентскую ответственность правительства, является роспуск парламента.

Если руководствоваться идеальными представлениями, заложенными в тексте Конституции, то нельзя не согласиться с Э. Друмевой, утверждающей, что «Народное собрание занимает центральное место в конституционной схеме», что «при парламентарной форме правления решающая власть остается у парламента. Парламент есть орган, который принимает решения, формирующие осуществление правительственной политики»⁵.

В реальности же правительство в парламентарной республике (что естественно для органа, в который входят ключевые фигуры партий парламентского большинства) стремится играть роль «первой скрипки» и порой подминает парламент под себя. Потому не удивительно заявление президента Республики Болгарии Р. Радева, которое он сделал в январе 2018 г. после года работы на своем посту: «Парламентарная республика атрофируется. Парламент все больше превращается в нотариат, который только официализирует решения правительства»⁶.

Роспуск парламента — это типичный атрибут парламентарной республики. Его цель — разрешить конституционный конфликт путем досрочного прекращения деятельности парламента и проверки потенциала «действующих лиц» через голосование избирателей.

В Болгарии роспуск парламента регулируется Конституцией. Законов о парламенте, статусе парламентариев, президенте, правительстве в этой стране нет. Некоторые положения, смежные с институтом роспуска, содержатся в Регламенте организации и деятельности Народного собрания⁷. Важное значение

³ См.: Друмева Е. Конституционно право. Пето доп. и прераб. изд. София : Сиела, 2018. С. 94.

⁴ См. обзор полномочий президента Болгарии: Зенкин С. А. Конституционно-правовой статус президентов Болгарии и Сербии: сравнительная характеристика // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 6. С. 124—153.

⁵ Друмева Е. Указ. соч. С. 177, 488—489.

⁶ URL: <https://www.president.bg/speeches-and-statements4184/izyavlenie-na-prezidenta-rumengadev-po-vreme-na-otchetnata-preskonferentsiya-po-povod-godishninata-ot-vstapvane-v-dlazhnost.html> (дата обращения: 24.08.2019).

Категоричность заявления можно объяснить отчасти тем, что президент и глава правительства имеют разную политическую основу. Р. Радев — беспартийный, его выдвижение на пост Президента было поддержано Болгарской социалистической партией (БСП). Премьер-министр Б. Борисов — лидер правоцентристской партии «Граждане за европейское развитие Болгарии» (ГЕРБ).

⁷ ДВ, бр. 35 от 2017 г., бр. 34 от 2018 г.

для адекватного применения соответствующих конституционных установлений имеют решения Конституционного суда.

Болгарский опыт свидетельствует, что отсутствие закона о парламенте не является препятствием для разумной реализации конституционной схемы власти. В связи с этим можно провести параллель с Россией.

Многими, в том числе видными парламентариями, выдвигалось предложение принять федеральный конституционный закон о Федеральном Собрании⁸. Когда в ноябре 2013 г. проходила встреча В. В. Путина с заведующими кафедрами конституционно-правовых дисциплин, В. И. Фадеев, выступая первым после вступительного слова главы государства, сказал, что «с таким предложением трудно согласиться»⁹, и никто из двух десятков конституционалистов, участвовавших во встрече, не оспорил эту позицию. В. И. Фадеев исходил (и, думается, вполне справедливо) из того, что «статус Федерального Собрания в целом определяет Конституция, а не законодатель. И поэтому неслучайно Конституция не предусматривает принятие такого федерального конституционного закона. Так же решает Конституция вопрос и о конституционном статусе Президента РФ. Это не забывчивость конституционного законодателя — это его позиция»¹⁰.

Народное собрание Республики Болгарии, состоящее из 240 народных представителей, избирается на 4 года (ст. 63, ч. 1 ст. 64 КРБ). Досрочное прекращение деятельности парламента происходит в двух случаях: в связи с созывом Великого народного собрания и в связи с роспуском. Возможность самороспуска Народного собрания Конституция не предусматривает.

Великое народное собрание — это особый орган, состоящий из 400 народных представителей, который (и только он) вправе принять новую Конституцию, внести изменения в особо оговоренные ее положения и решить вопрос об изменении территории страны. Если Народное собрание примет решение о проведении выборов в Великое народное собрание, то с их проведением полномочия парламента (зачастую в связи с этим именуемого в Болгарии как обыкновенное Народное собрание) прекращаются. Великое народное собрание решает только те вопросы, которые обусловили его избрание, но в неотложных случаях исполняет функции и парламента (ст. 157, 158, 160, 162 КРБ).

Распуск Народного собрания — прерогатива президента (избирается гражданами на 5 лет). Однако особенность болгарской конструкции заключается в том, что, когда развитие ситуации доходит до точки принятия решения президентом, он не может не распустить парламента, даже если бы и не хотел этого. Таким образом, в Болгарии президент распускает парламента не по своему усмотрению, а в силу требования Конституции.

⁸ См.: Шкель Т. Закон как подарок к дню рождения: Готовится новый закон о парламенте // Российская газета. 04.06.2013.

См. также проект федерального конституционного закона № 900538-6, внесенный в Государственную Думу 13.10.2015.

⁹ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19579> (дата обращения: 24.08.2019).

¹⁰ Фадеев В. И. Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». 2014. № 1. С. 53.



Другая особенность проявляется в том, что Конституция Болгарии, образно говоря, «бережет парламент»: она устанавливает только одно основание роспуска — неспособность действующего парламента сформировать новое правительство. Как пишет П. Киров, роспуск следует «только тогда, когда правительственный кризис перерастает в парламентский»¹¹. Иными словами, в Болгарии роспуск парламента и формирование правительства — две стороны одной медали.

Формирование правительства происходит, во-первых, после конституирования новоизбранного Народного собрания и, во-вторых, в связи с досрочным прекращением полномочий Совета министров (это следующие случаи: выражение парламентом недоверия Совету министров или премьер-министру¹²; неполучение правительством запрошенного доверия (т.е. отказ парламента в доверии); принятие парламентом отставки правительства или премьер-министра; смерть главы правительства).

Следует согласиться с оценкой Э. Друмевой, согласно которой процедура формирования болгарского правительства — это «оригинальное решение и вклад в современный конституционализм»¹³. Необычность процедуры проявляется в том, как сочетается роль президента и роль парламента.

Президент Болгарии предлагает Народному собранию кандидата для избрания премьер-министром. Однако, осуществляя это полномочие, глава государства существенно ограничен как политическими обстоятельствами (соотношением сил в парламенте), так и самим конституционным алгоритмом.

В Конституции предусмотрено, что президент проводит консультации с парламентскими группами, после чего возлагает обязанность составить правительство на кандидата, названного наибольшей по численности парламентской группой. Если этот кандидат в 7-дневный срок не сможет предложить состав Совета министров, то президент поручает сделать это кандидату, названному второй по численности парламентской группой. Если и в этом случае состав не будет предложен, то президент в 7-дневный срок возлагает выдвижение кандидата на какую-либо следующую парламентскую группу. Когда мандат на формирование правительства¹⁴ реализован успешно, президент предлагает соответствующего кандидата для избрания Народным собранием. Если же согласие по образованию правительства не достигается, то президент назначает служебное правительство, распускает Народное собрание и назначает новые выборы. Акт, которым президент распускает парламент, определяет и дату выборов (ч. 1—5 ст. 99 КРБ).

¹¹ Киров П. Конституциране на представителното управление в България. София : Сиела, 2015. С. 388.

¹² Такой перевод наименования должности главы Совета министров Болгарии — министр-председател на Република България — представляется более удачным, чем дословный. Отметим, что в предыдущей Конституции наименование было другим — председател на Министерския съвет.

¹³ Друмева Е. Указ. соч. С. 473.

¹⁴ В Конституции (ч. 4 ст. 99, п. 2 ч. 3 ст. 102) использована конструкция «проучвателен мандат» (проучвам — изучать, исследовать; разузнавать, расследовать). Такой перевод, как изучающий мандат или исследовательский мандат, нельзя признать удачным, поэтому автор далее будет воздерживаться от дословного перевода.

Итак, президент обладает свободой усмотрения лишь на этапе вручения третьего мандата. Его решение может способствовать образованию нового парламентского большинства в рамках действующего Народного собрания, а может и свести такую перспективу к минимуму, т.е. «работать» на досрочные выборы.

О возложении мандата и о внесении в парламент предложения об избрании кандидата премьер-министром, о роспуске парламента и назначении досрочных выборов, о назначении служебного правительства президент издает указы. Данные указы, в отличие от многих других, не требуют контрассигнации, т.е. скрепления подписью премьер-министра или какого-либо министра (см. ст. 102 КРБ).

Конституционный суд дал обязательное толкование положений ст. 99 Конституции. В его решении¹⁵ свобода выбора, которую имеет президент на этапе третьего мандата, объясняется необходимостью его активного посредничества. Суд исходит из того, что использованная в Конституции применительно к третьему мандату формулировка «на какую-либо следующую парламентскую группу» предполагает наличие в парламенте более трех групп. Если же он состоит только из трех групп, то президент должен возложить мандат именно на третью по численности группу, независимо от своей оценки того, в состоянии ли она реализовать такой мандат.

Конституционный суд отметил, что на этом этапе президент адресуется к парламентской группе как таковой, а не к выдвинутому ею кандидату, как это происходит с первым и вторым мандатом. Такое отличие объясняется тем, что необходимо дать возможность парламентской группе провести политические консультации, чтобы определиться по конструкции будущей коалиции. (Заметим, что конструкция может быть неординарной. Решение Конституционного суда было вынесено вскоре после того, как стало ясно, что третий мандат, впервые предоставленный на практике, будет использован для формирования правительства во главе со «сторонним», беспартийным премьер-министром.)

Мандат считается реализованным успешно, если кандидат, соответствующий требованиям избираемости, представит президенту структуру и состав Совета министров¹⁶. Представленные структура и состав не подлежат контролю со стороны президента, самого факта их представления уже достаточно. Предлагаемый состав может быть изменен до голосования Народного собрания.

¹⁵ Решение от 23.12.1992 № 20 // ДВ, бр. 1 от 1993 г.

¹⁶ В декабре 1992 г. второй мандат был предоставлен П. Бояджиеву, выдвинутому парламентской группой, созданной вокруг БСП. Однако у кандидата, бывшего политического эмигранта, имелось юридическое препятствие — второе (французское) гражданство. Это противоречило ст. 65 и 110 Конституции. Кроме того, кандидат сообщил, что представит результаты работы по формированию правительства, только если Президент издаст указ о внесении его кандидатуры в Народное собрание. По истечении 7-дневного срока, отведенного на реализацию мандата, президент Ж. Желев известил парламент о том, что сложившиеся обстоятельства не дают ему оснований предложить Народному собранию кандидатуру П. Бояджиева. См. стенограмму 162-го заседания 36-го Народного собрания 10 декабря 1992 г. (URL: <https://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/4/ID/2474> (Дата обращения: 24.08.2019)).



Парламент сначала избирает премьер-министра, затем по его предложению голосует за принятие структуры Совета министров и за избрание правительства («за вычетом» премьер-министра)¹⁷. Голосование по составу проводится на основе «пакетного принципа», т.е. не по отдельным кандидатурам. Если Народное собрание изберет премьер-министра, но не поддержит его предложения, то он — в рамках данного мандата — не имеет возможности предложить новый состав правительства. Считается, что мандат реализован unsuccessfully, а требуемое Конституцией «согласие по образованию правительства» не достигнуто. В этом случае президент возлагает следующий мандат либо, если конституционные возможности исчерпаны, распускает парламент.

В 2005 г. премьер-министром был избран лидер БСП С. Станишев (из 239 голосовавших 120 «за» и 119 «против»), но предложенные им структура и состав двухпартийного правительства не получили поддержки (соответственно «за» — 119 и 117 голосов). Тем самым сложилась ситуация, которую предвидел Конституционный суд: мандат завершился неудачей. В рамках второго мандата составить правительство не удалось. Успешным стал третий мандат, когда при активном посредничестве президента-социалиста Г. Пырванова решение было найдено в коалиции трех ведущих парламентских сил: вместе с «группой № 3», предоставившей свой мандат С. Станишеву, объединились и его «группа № 1», и «группа № 2».

Рассмотренный алгоритм действий распространяется на все случаи формирования Совета министров: и после каждого парламентских выборов, и в связи с досрочным прекращением его полномочий. Поэтому, если подаст в отставку правительство во главе с премьер-министром, которого выдвинула крупнейшая парламентская группа, то первый мандат по формированию нового правительства президент обязан адресовать кандидату именно от этой группы, даже если соответствующая партия отказывается в текущий момент от власти.

Такая ситуация имела место дважды: в феврале 2013 г. и декабре 2016 г., когда после отставки правительства, возглавляемого Б. Борисовым, президент возложил именно на него первый мандат по формированию правительства. В обоих случаях были использованы три мандата, все они оказались unsuccessful, и парламент был распущен.

¹⁷ Для принятия этих решений достаточно более половины голосов присутствующих народных представителей; разумеется, при наличии кворума — более половины народных представителей (см. ч. 2 ст. 81 КРБ).

Иногда все зависит от одного голоса. По итогам выборов в 42-е Народное собрание (2013 г.) две парламентские группы, намеревавшиеся создать левоцентристское коалиционное правительство, имели ровно половину мест — 120. В начале заседания по избранию премьер-министра кворум обеспечил лично лидер одной из двух других групп, самой малочисленной (всего зарегистрировался 121 парламентарий), остальные ее члены в заседании не участвовали. Крупнейшая группа поняла бесперспективность бойкота и вошла в зал. Премьер-министр был избран (из 217 голосовавших 120 «за», 97 «против»). Лидер же, своей «золотой акцией» обеспечивший кворум, в голосовании по кандидатуре премьер-министра участия не принимал, а по структуре и составу правительства проголосовал «против».

За время действия Конституции 1991 г. процедура формирования правительства осуществлялась 15 раз. В 10 случаях она завершилась успешно, в 5 — роспуском парламента. Из 10 успешных случаев 7 раз было достаточно первого мандата от президента (т.е. премьер-министром стал кандидат, выдвинутый наибольшей по численности парламентской группой), 1 раз успешным оказался второй мандат¹⁸ и дважды окончательный результат достигался с помощью третьего мандата¹⁹. Из 5 случаев роспуска дважды третий мандат получала парламентская группа, занимавшая по численности позицию ниже третьей: в 1994 г. это была «группа № 5»²⁰, а в 2016 г. — «группа № 4»²¹.

Следует иметь в виду, что численность парламентских групп, предопределяемая результатами выборов по пропорциональной системе, на протяжении созыва парламента не остается неизменной²². Согласно Регламенту организации и деятельности Народного собрания (ст. 15) народный представитель может выйти из парламентской группы или быть исключен из нее. При этом он не вправе войти в состав другой группы. «Независимые» не могут образовать свою парламентскую группу. Можно предположить, что в каких-то случаях при

¹⁸ В мае 2013 г. премьер-министром избран беспартийный П. Орешарски, выдвинутый «Коалицией за Болгарию» во главе с БСП.

¹⁹ В обоих случаях это был мандат третьей по численности парламентской группы «Движение за права и свободы» (ДПС; центристская партия, поддерживаемая главным образом этническими турками и другими мусульманами): в декабре 1992 г. правительство возглавил беспартийный Л. Беров, в июле 2005 г. — лидер БСП С. Станишев.

²⁰ Президент Ж. Желев предоставил третий мандат парламентской группе «Парламентский союз “Новый выбор”», насчитывавшей 10 народных представителей, в то время как 3-й по численности была группа ДПС (19 членов), а 4-й — «Парламентский союз “Демократическая альтернатива за республику”» (14 членов). Информация получена автором на основе изучения данных о регистрации, сопровождающих стенограммы заседаний, размещенные на официальном сайте Народного собрания (www.parliament.bg).

²¹ Третий мандат от президента Р. Плевнелиева получила парламентская группа «Реформаторский блок» (22 народных представителя), при этом третьей по численности была группа ДПС (30 членов). О желании получить мандат заявляли, помимо «Реформаторского блока», еще и пятая и шестая группы. Р. Плевнелиев заявил, что он не может дать мандат тому, кто поставит под вопрос европейское развитие Болгарии, достойное членство Болгарии в НАТО, не сможет убедить его в том, что направление, в котором он как президент работал, будет сохранено (URL: <https://btvnovinite.bg/bulgaria/politika/s-goljama-stepen-na-verojatnost-prezidentat-dava-tretija-mandat-na-rb.html>). (дата обращения: 24 августа 2019 г.).

²² На восьми парламентских выборах за годы действия Конституции только однажды — в 2009 г. — была применена смешанная система (с многократным преобладанием «пропорциональных мест»). Особенность Болгарии заключается в том, что в рамках пропорциональной системы теоретически могут быть избраны и независимые, но на практике им это никогда не удавалось.

В сентябре 2019 г. в Народном собрании было 9 народных представителей, не являющихся членами парламентских групп. Один из них — «независимый» с первого же дня созыва.



небольшой разнице в численности групп предстоящее предоставление мандата президентом может послужить дополнительным стимулом к изменению их количественного состава.

Обратим внимание на то обстоятельство, что срок проведения консультаций президента, начинающих процедуру формирования правительства, не ограничен. Соответственно, нет ограничения по времени для возложения первого мандата. Нет и для второго. Но оно установлено для третьего (7-дневный срок после провала второй попытки), что можно оценить как стремление ускорить процедуру.

Отсутствие ограничений для предыдущих этапов кажется не вполне логичным. Предопределенность действий президента в отношении первого и второго мандатов естественным образом должна ограждать его от длительных переговоров и раздумий. Практика свидетельствует, что в данном вопросе чрезмерная медлительность президентам в целом не свойственна. Но, впрочем, есть и пример того, как затягивание процедуры позволяло президенту влиять на ход событий.

В условиях углубляющегося социально-экономического кризиса Народное собрание приняло 28.12.1996 отставку правительства Ж. Виденова (БСП). Парламентская группа «Демократические левые» (образована вокруг БСП) обладала абсолютным большинством мест. Левые определили своего кандидата (Н. Добрев, министр внутренних дел в «ушедшем» кабинете) и заявили о готовности составить сильное обновленное правительство. Однако президент Ж. Желев, чьи полномочия истекали 22.01.1997, так и не предоставил им первый мандат.

Правая оппозиция не желала того, чтобы социалисты вновь возглавили правительство. Вручение мандата, намеченное на 11.01.1997, не состоялось. Произшедшее днем раньше вторжение протестующих в здание парламента продемонстрировало эскалацию конфликта. Ж. Желев заявил, что вручит мандат левым тогда, когда политические силы заключат соглашение о досрочных парламентских выборах и примут антикризисную программу.

Левые получили мандат только 28.01.1997, уже от нового президента П. Стоянова (СДС²³). Впрочем, он не скрывал, что полученный мандат лучше вернуть. В итоге так и произошло. Ситуация развивалась «обвальным образом»: забастовки, перекрытие дорог... Н. Добреву и лидеру БСП Г. Пырванову стало ясно, что правительство левых не будет жизнеспособным. В последний день 7-дневного срока они отправились к президенту, имея и состав правительства, и письмо с отказом от мандата. Однако по итогам встречи ни тот, ни другой документ у президента не остался. На состоявшемся в тот же день заседании Консультативного совета национальной безопасности, созванном президентом, представители парламентских партий пришли к соглашению о том, что в целях сохранения гражданского мира все они отказываются от мандата на формирование правительства, тем самым открывая дорогу роспуску парламента и досрочным выборам²⁴.

²³ Правая партия «Союз демократических сил».

²⁴ Публикации о событиях 04.02.1997 захватывают словно детектив. Спустя годы П. Стоянов и Г. Пырванов по-разному излагают ход встречи у президента и ее результат (URL: <https://news.bg/politics/petar-stoyanov-razbiva-mita-che-bsp-dobrovolno-e-sdala-vlasttana-4-fevruari-1997-a.html> ; URL: <http://epicenter.bg/article/4-fevruari-Kak-Nikolay-Dobrev>

События декабря 1996 г. — февраля 1997 г. наглядно показали, что полномочия президента, хотя Болгария и парламентарная республика, не являются номинальными. В кризисной ситуации их весомость значительно возрастает.

Возложение обязанности по формированию правительства происходит не умозрительно, не только «на бумаге». На практике глава государства реально лично вручает соответствующий документ. При этом зачастую уже известно, что та или иная партия нацелена на досрочные выборы либо понимает, что возможный состав правительства во главе с ее выдвиженцем не пройдет в парламенте. Поэтому нередко на той же церемонии в резиденции президента сразу же следует заявление о возвращении мандата. Например, в преддверии трех последних роспусков Народного собрания сразу же были возвращены 8 из 9 мандатов: в 2013 и 2014 г. — все, в 2016 г. — первый и второй. Это же произошло и с первым мандатом, врученным после выборов 2013 г.

Хронология этапов формирования правительства в годы действия нынешней Конституции и, соответственно, в ряде случаев — движения к роспуску, отражены в таблице. Незаполненность пяти ячеек во втором столбце объясняется тем, что служебное правительство не подает в отставку перед новоизбранным парламентом. Жирным шрифтом в третьем — пятом столбцах отмечен тот, кто по итогам данной процедуры возглавил избранный Совет министров (т.е. избранный Народным собранием премьер-министр).

Из таблицы можно увидеть, что сразу после парламентских выборов (всего — 9 случаев) наиболее быстро были созданы правительства Ф. Димитрова в 1991 г. (решения Народного собрания приняты на 5-й день нового созыва) и П. Орешарски в 2013 г. (на 9-й день), медленнее всех — правительство С. Станишева в 2005 г. (на 37-й день).

В рамках одного и того же созыва парламента избрать новое правительство после «падения» предыдущего (т.е. не в связи с парламентскими выборами) удалось только однажды — это было правительство Л. Берова в 1992 г. (временной промежуток между неполучением доверия предыдущим правительством и избранием нового составил 33 дня).

В случае роспуска парламента временной промежуток между принятием парламентом отставки правительства и датой указа о роспуске составил 39 дней в 1994 г., 46 дней в декабре 1996 г. — феврале 1997 г. (этот срок разделен надвое между президентами Ж. Желевым и П. Стояновым), 20 дней в 2013 г., 12 дней в 2014 г. и 69 дней в ноябре 2016 г. — январе 2017 г.

«Рекорд» в 69 дней нуждается в объяснении. Согласно Конституции (ч. 7 ст. 99) «президент не может распустить Народное собрание в последние три месяца своего мандата. Если в этот срок парламента не может составить правительство, президент назначает служебное правительство».

Установленное ограничение (в Болгарии оно единственное) вполне логично. Отсутствие парламента в конце президентской избирательной кампании, во время определения результатов выборов и рассмотрения возможных споров, в период некоего «межвременья» было бы нежелательно, исходя из интересов поддержания устойчивости государственного механизма.

sprya-BSP-kam-vlastta-/91836/11/0 ; URL: <http://epicenter.bg/article/Georgi-Parvanov-za-4-fevruari-/174173/11/0> (дата обращения: 24.08.2019)).



Практика роспуска Народного собрания Республики Болгарии
 (подготовлено на основе изучения публикаций в «Държавен весник»
 с 1991 г. и стенограмм заседаний Народного собрания)

| 1 Народное собрание (номер созыва). Даты выборов первого и последнего заседаний | 2 Дата решения Народного собрания о принятии отставки Совета министров | Дата указа президента о возложении мандата на формирование правительства (с указанием кандидата и парламентской группы) | | | Окончательный результат процедуры | |
|---|---|---|--|---|--|--|
| | | Первый мандат | Второй мандат | Третий мандат | Избрание премьер-министра и Совета министров | Роспуск Народного собрания, назначение служебного правительства |
| 1 36-е Народное собрание. Выборы 13.10.1991. Первое заседание 04.11.1991; последующее 17.10.1994 | 2 05.11.1991 | 3 05.11.1991 Филип Димитров, СДС 08.11.1991 (указ?) | 4 02.12.1992 Петр Бояджиев, Предвыборный союз БСП и коалиция | 5 15.12.1992. <i>ДПС</i> 22.12.1992. Любен Беров 29.12.1992 | 6 08.11.1991 | 7 Роспуск Народного собрания, назначение служебного правительства Указ о роспуске (даты указа и роспуска). Глава служебного правительства |
| 28.10.1992 (решение о неполучении доверия) | 20.11.1992: Решение Народного собрания от 20.11.1992: премьер-министр не избран | 12.11.1992 Филип Димитров, СДС | 02.12.1992 Петр Бояджиев, Предвыборный союз БСП и коалиция | 15.12.1992. <i>ДПС</i> 22.12.1992. Любен Беров 29.12.1992 | 08.11.1991 | |

| | | | | | |
|--|-------------------|--|---|---|---|
| | 08.09.1994 | Указ не опубликован (?) кован БСП и коалиция | 19.09.1994 Указ не опубликован СДС | 26.09.1994 Парламентский союз «Новый выбор» 03.10.1994. Димитр Луджев 10.10.1994 Решение Народного собрания от 12.10.1994: премьер-министр не избран | Указ от 17.10.1994 Ренета Инджова |
| 37-е Народное собрание. Выборы 18.12.1994. Первое заседание 12.01.1995; послед- нее 13.02.1997 | | 17.01.1995 Жан Виденов, БСП, БЗНС «Ал. Стамболийски» и ПК «Экоглас- ность» 24.01.1995 | 05.02.1997 (?) Указ не опубликован (СДС) | 08.02.1997 Народный союз — БЗНС, ДП | Указ от 12.02.1997, роспуск 19.02.1997 Стефан Софийски |
| | 28.12.1996 | 28.01.1997 Николай Добрев, Демократи- ческие левые | | | 25—26.01.1995 |
| 38-е Народное собрание. Выборы: 19.04.1997. Первое заседание 07.05.1997; послед- нее 19.04.2001 | | 14.05.1997 Иван Костов, СДС 19.05.1997 | | | 21.05.1997 |



| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--|------------|--|--|--|------------|---|
| 39-е Народное собрание. Выборы 17.06.2001. Первое заседание 05.07.2001; последнее 17.06.2005 | 06.07.2001 | 15.07.2001 Симеон Саксбурготски, Национальное движение Симеон Второй <u>22.07.2001</u> | | | | |
| 40-е Народное собрание. Выборы 25.06.2005. Первое заседание 11.07.2005; последнее 25.06.2009 | 14.07.2005 | 18.07.2005 Сергей Станишев, Коалиция за Болгарию <u>24.07.2005</u> Решения НС от 27.07.2005: премьер-министр избран; структура Совета министров не принята; состав Совета министров не избран | (?) Указ не опубликован Национальное движение Симеон Второй | 15.08.2005 ДПС, Сергей Станишев <u>15.08.2005</u> | 24.07.2001 | |
| 41-е Народное собрание. Выборы 05.07.2009. Первое заседание 14.07.2009; последнее 14.03.2013 | 22.07.2009 | 16.07.2009 Бойко Борисов, ГЕРБ <u>23.07.2009</u> | | | 16.08.2005 | |

| | | | | | | |
|---|-------------------|---|---|---|------------|---|
| | 21.02.2013 | 25.02.2013 Бойко Борисов, <i>ГЕРБ</i> | 27.02.2013 Сергей Станишев, <i>Коалиция за Болгария</i> | 05.03.2013 <i>ДПС</i> | | Указ от 13.03.2013, роспуск 15.03.2013 Марин Райков |
| 42-е Народное собрание. Выборы 12.05.2013. Первое заседание 21.05.2013; послед-нее 14.08.2014 | | 24.07.2014 Бойко Борисов, <i>ГЕРБ</i> | 23.05.2013 Пламен Орешарски , <i>Коалиция за Болгария</i> | | 29.05.2013 | |
| | 24.07.2014 | 24.07.2014 Бойко Борисов, <i>ГЕРБ</i> | 28.05.2013 | 30.07.2014 <i>ДПС</i> | | Указ от 05.08.2014, роспуск 06.08.2014 Георги Близнашки |
| 43-е Народное собрание. Выборы 05.10.2014. Первое заседание 27.10.2014; послед-нее 26.01.2017 | | 05.11.2014 Бойко Борисов , <i>ГЕРБ</i> | 25.07.2014 Атанас Мерджанов, <i>Коалиция за Болгария</i> | | | |
| | 16.11.2016 | 06.11.2014 02.12.2016 Бойко Борисов, <i>ГЕРБ</i> | 07.12.2016 Корнелия Нинова <i>БСП левая Болгария</i> | 13.12.2016 <i>Реформатор-ский блок</i> | 07.11.2014 | Указ от 24.01.2017, роспуск 27.01.2017 Огнян Герджиков |
| 44-е Народное собрание. Выборы 26.03.2017. Первое заседание 19.04.2017 | | 27.04.2017 Бойко Борисов , <i>ГЕРБ</i> | | | 04.05.2017 | |

Примечания: жирным шрифтом во втором столбце выделены случаи «незапрограммированного» прекращения полномочий Совета министров, обычным шрифтом — случаи отставки перед новоизбранным Народным собранием.



Кроме того, указанное ограничение сочетается с нормой Конституции о том, что президент и вице-президент приносят присягу перед Народным собранием (ст. 96). Согласно Избирательному кодексу²⁵ (ст. 345) данная процедура имеет место за три дня до завершения мандата действующего президента. Таким образом, если бы президент мог распустить Народное собрание на «излете» своего мандата, то вполне реальной могла бы быть ситуация, когда новоизбранные президент и вице-президент не смогли бы принести присягу.

Процедуры, последовавшие после отставки правительства Б. Борисова в ноябре 2016 г., пришлись как раз на «запретный» для роспуска трехмесячный период. Поэтому после того, как 21.12.2016 обладатель третьего мандата уведомил главу государства об отсутствии положительного результата, президент Р. Плевнелиев был не вправе распустить парламент. Но он не сделал того, что следовало из Конституции, — не назначил служебное правительство. (Впрочем, нужно признать, что Конституция не устанавливает срок для издания указа президента.)

Б. Борисов сразу же после отставки, «обещанной» на случай поражения кандидата от партии ГЕРБ на президентских выборах²⁶, высказался за то, чтобы действующий и будущий президенты «сели и определили служебное правительство». Р. Плевнелиев, когда сложились конституционные условия для назначения такого правительства, заявил, что сделает это мгновенно, если Р. Радев придет к нему с составом. Назначать же «свое» служебное правительство на месяц, поскольку будущий президент заменит его новым, Р. Плевнелиев «не видел смысла». Р. Радев занял четкую позицию: пока делятся полномочия предшественника, тот и несет ответственность за принятие решений. В итоге служебное правительство было назначено новым президентом на третий день его мандата.

Уместно отметить, что в день отставки правительства президент сделал юридический шаг, который мог бы запутать ситуацию. Он обратился в Конституционный суд с запросом о толковании положения о невозможности роспуска в последние три месяца президентского мандата. Был поставлен вопрос о том, можно ли в этот период, не распустив парламент, назначить досрочные выборы. Конституционный суд сделал вывод о том, что конституционное регулирование ясно, а потому отсутствуют основания для толкования: не обладая правом роспуска, президент не вправе назначить выборы, однако у него есть полномочие по назначению служебного правительства²⁷.

Практика показывает, что во всех случаях роспуска, кроме первого (в 1994 г., когда президент лично огласил указ на заседании парламента), дата роспуска определялась президентом «с запасом»: роспуск происходил как минимум на следующий день после подписания указа (2014 г.) и как максимум на 7-й день (1997 г.). Из пяти случаев роспуска в четырех (1994, 1997, 2013 и 2017 гг.) парламент заседал в день подписания указа; в трех из них, кроме первого случая, и на следующий день, а в 2017 г. — еще и на второй день после указа.

²⁵ Принят в 2014 г., с изм. 2014—2019 гг. (ДВ, бр. 19, 35, 53 и 98 от 2014 г., бр. 79 от 2015 г., бр. 39, 57, 85 и 97 от 2016 г., бр. 20 (решение на КС) и 85 от 2017 г., бр. 94 и 102 от 2018 г., бр. 17, 21, 29, 34, 60, 61 от 2019 г.).

²⁶ Кандидатом от партии ГЕРБ была Ц. Цачева, занимавшая тогда пост председателя Народного собрания. Во 2-м туре выборов 13.11.2016 был избран Р. Радев.

²⁷ Определение Конституционного суда от 22.11.2016 № 8 // ДВ, бр. 96 от 2016 г.

При роспуске Народного собрания его полномочия досрочно прекращаются. Выборы в новое Народное собрание проводятся не позднее двух месяцев после прекращения полномочий предыдущего (ч. 3 ст. 64 КРБ).

Необходимо иметь в виду, что данная конституционная норма распространяется не только на случай роспуска, но и на случай «обычного» прекращения 4-летнего мандата парламента в связи с его истечением. Таким образом, и в ситуации роспуска, и в «обычной» ситуации образуется временной промежуток, когда парламент отсутствует, поскольку выборы проводятся *после* прекращения полномочий. Конечно, в «обычной» ситуации такой промежуток может быть и небольшим, так как президент, зная, когда завершится 4-летний срок, может назначить выборы задолго до истечения срока²⁸. Согласно Избирательному кодексу (ст. 4) выборы назначаются президентом не позднее чем за 60 дней до дня выборов. Новоизбранное Народное собрание созывается президентом на первое заседание не позднее месяца после избрания (ст. 75 КРБ)²⁹.

Вследствие роспуска полномочия 36-го Народного собрания длились 3 года, 37-го — 2 года и 2 месяца, 41-го — 3 года и 8 месяцев, 42-го — 1 год и 2 месяца, 43-го — 2 года и 3 месяца.

С неизбежным промежутком времени, когда парламент отсутствует, связан существующий в Болгарии принцип дисконтинуитета между созывами: проекты законов и других актов парламента, процедура рассмотрения и принятия которых не завершилась к концу созыва, «пропадают»; если в новом созыве сохраняется интерес к их продвижению, то процедура должна быть пройдена заново.

Вследствие роспуска Народного собрания прекращаются — с момента роспуска — и полномочия народных представителей. По этому поводу четко определился Конституционный суд в решении от 23.12.1992 № 20. Парламентарии утрачивают депутатский иммунитет, они перестают получать денежное вознаграждение, не могут осуществлять парламентский контроль, прекращается деятельность парламентских комиссий. Для болгарских парламентариев такое толкование — обязательное — не является «обидным», ущемляющим, поскольку такие же последствия наступают и в случае истечения срока, на который избрано Народное собрание. В отличие от конституций ряда других стран, в том числе России, в Конституции Болгарии нет положения о том, что мандат парламента прекращается с началом работы (конституированием) нового созыва.

Впрочем, деятельность распущенного Народного собрания может и возобновиться. Как постановил Конституционный суд, на распущенный парламент распространяется норма Конституции о том, что в случае войны, военного или другого чрезвычайного положения, наступившем во время или после истечения мандата Народного собрания, срок его полномочий продолжается до исчезновения этих обстоятельств (ч. 2 ст. 64).

Итак, конституционная модель парламентарной республики в Болгарии допускает некоторое неравновесие между парламентом и правительством, поскольку

²⁸ Меньше всего был временной промежуток между 39-м и 40-м Народным собранием, когда очередные выборы прошли на 8-й день после завершения созыва. Указ о назначении этих выборов на 25.06.2005 был издан 13.04.2005.

²⁹ Быстрее всего начались заседания в 41-м и 42-м Народном собрании — на 9-й день после выборов.



нет паритетного соотношения между возможностью выражения парламентом недоверия правительству (отказа в доверии) и возможностью роспуска парламента. Президент, хотя и призван играть роль посредника-объединителя и «нейтральной власти», ограничен в институциональных возможностях осуществления своей арбитражной функции и воздействия на «действующих лиц», сошедших в схватке. Указ президента о роспуске не воспринимается как «удар», ему предшествует многостадийная процедура, он принимается тогда, когда не усматриваются другие решения с целью выхода из политического тупика.

В болгарской литературе можно встретить предложения о расширении возможности роспуска Народного собрания³⁰. Отсутствие эффективного права роспуска, отмечает Г. Близнашки, ученый с большим политическим опытом, это «конструктивный дефект» в конституционной системе Болгарии. В перспективе неизбежно встанет вопрос о большей динамичности политического процесса и вследствие этого, полагает указанный автор, о необходимости введения в конституционную систему традиционного «арбитражного» правомочия по роспуску парламента (т.е. такого правомочия, когда решение президента не predetermined, когда он, действуя именно как арбитр, может либо распустить парламент, либо не делать этого).

Нужно иметь в виду, что реформирование института роспуска возможно лишь при высокой степени согласия политических сил. Для принятия Народным собранием закона об изменении Конституции необходимо никак не менее $\frac{2}{3}$ всех народных представителей (см. ч. 1 и 2 ст. 155 КРБ). Но этот путь возможен лишь для технической корректировки существующей модели роспуска, поскольку ее существенная трансформация означала бы вторжение в вопросы изменения формы государственного правления, решение которых Конституция относит к ведению Великого народного собрания (п. 3 ст. 158 КРБ).

Согласно решению Конституционного суда³¹ использованное в данной норме понятие «форма государственного правления» следует толковать расширительно. Оно включает в себя не только систему высших государственных институтов, но и их организацию, деятельность и правомочия. Думается, из решения следует: если с изменением правомочий нарушается баланс между Народным собранием, президентом, Советом министров, значит, затрагивается и форма государственного правления.

Таким образом, «жесткий» характер реформирования Конституции Болгарии дает основания полагать, что специфика института роспуска парламента этой страны сохранится надолго, к удовлетворению тех, кто рассматривает ее не как рудимент прошлого и изъян в конструкции, а как оригинальное решение, отвечающее интересам болгарского парламентаризма.

³⁰ См., например: *Михайлова Е.* Оставка на правителството и процедури, водещи до предсрочни избори // 25 години промени. Граници и периодизация на прехода, институции и качество на демокрацията в България / съст. и ред. М. Груев. София : Фондация «Софийска платформа», 2015. С. 338.

³¹ Решение Конституционного суда от 10.04.2003 № 3 // ДВ, бр. 36 от 2003 г.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Зенкин С. А.* Конституционно-правовой статус президентов Болгарии и Сербии: сравнительная характеристика // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 6. — С. 124—153.
2. *Фадеев В. И.* Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни : монография. — М. : Проспект, 2016. — 168 с.
3. *Фадеев В. И.* Стабильность и развитие Конституции Российской Федерации // Вестник Московского университета. Сер. 11 «Право». — 2014. — № 1. — С. 44—59.
4. *Близнашки Г.* Парламентарно право. — София : Университетско издателство «Св. Климент Охридски», 2015. — 408 с.
5. *Друмева Е.* Конституционно право. — Пето доп. и прераб. изд. — София : Сиела, 2018. — 806 с.
6. *Киров П.* Конституиране на представителното управление в България. — София : Сиела, 2015. — 554 с.
7. *Михайлова Е.* Оставка на правителството и процедури, водещи до предсрочни избори // 25 години промени. Граници и периодизация на прехода, институции и качество на демокрацията в България / съст. и ред. М. Груев. — София : Фондация «Софийска платформа», 2015. — С. 320—339.





**Юлия Валерьевна
ТОРОП,**

доцент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
torop15@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

О ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ В ЗАПАДНОЕВРОПЕЙСКИХ ФЕДЕРАЦИЯХ (НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ)

Аннотация. Статья посвящена исследованию опыта реализации идеи народного представительства в зарубежных федерациях (на примере ФРГ), анализируются порядок формирования Бундестага ФРГ и Бундесрата ФРГ, а также точки зрения отечественных и зарубежных авторов на представительную природу этих органов, делается вывод о важности реализации идеи территориального представительства в федеративных государствах с учетом своеобразия становления системы представительства в Российской Федерации.

Ключевые слова: народное представительство, территориальное представительство, представительная система, парламент, представительная (законодательная) власть, порядок формирования, Бундестаг, Бундесрат, духовно-нравственные основы власти.

DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.214-220

Ju. V. TOROP,

Associate Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Ph.D

torop15@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

ON REPRESENTATIVE AUTHORITIES IN WESTERN EUROPEAN FEDERATIONS (CASE STUDY: FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY)

Abstract. The article is devoted to the research of the experience of realization of the idea of people's representation in foreign federations (on the example of Germany), the order of formation of Bundestag of Germany and Bundesrat of Germany is analyzed, as well as the point of view of domestic and foreign authors on the representative nature of these bodies, the conclusion is made about the importance of realization of the idea of territorial representation in federal states taking into account the originality of the system of representation in the Russian Federation.

Keywords: representation of the people, territorial representation, representative system, parliament, representative (legislative) power, order of formation, Bundestag, Bundesrat, moral fundamentals of power.

Профессор В. И. Фадеев, подробно исследуя в своей монографии «Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни» (М., 2016) проблемы истории, теории и практики феномена народного представительства, исходил из понятия народного представительства как системы организации и осуществления законодательной власти выборными полномочными представителями народа¹. При этом ученый обращал внимание на немалые сложности в процессе современного исследования и воссоздания целостной, непротиворечивой картины возникновения и развития системы представительства в сфере публичной власти, одной из причин которых выступает различное представление того, что надлежит считать народным представительством, органами народного представительства².

Действительно, несмотря на то, что исследование проблем народного представительства в науке конституционного права продолжается уже не одну сотню лет, учеными ведутся дискуссии о самом понятии «народный представитель», о субъектах народного представительства³, о содержании таких категорий, как «общенациональный представительный орган», «орган народного представительства»⁴, а также об идее территориального представительства⁵, отношениях опосредованного народного представительства⁶, о правовой природе представительства органов государственной власти субъектов⁷, что является особенно актуальным для Российской Федерации с учетом ее политико-территориального устройства и незавершенности процессов формирования федеративных отношений.

В связи с этим интересным представляется исследование опыта по реализации идеи народного представительства в Федеративной Республике Германия на примере таких федеральных органов, как Бундестаг и Бундесрат.

Как определяет субъектов, реализующих на общегосударственном уровне представительную функцию, Основной закон ФРГ?

Обратившись к тексту немецкой Конституции, следует отметить, что Основной закон ФРГ, в отличие от Конституции Российской Федерации, не использует понятие «представительный орган». В пункте 1 ст. 77 Основного закона ФРГ определено, что федеральные законы принимаются Бундестагом, а в ст. 38 подчер-

¹ Фадеев В. И. Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни : монография. М. : Проспект, 2016. С. 11, 13.

² Фадеев В. И. Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни. С. 15.

³ Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. М., 1998. С. 5.

⁴ Шаповал В. Н. О смысле народного представительства // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 2—5.

⁵ Матвеев О. В. Бикамерализм и территориальное представительство на примере Испании // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 72—75.

⁶ Булаков О. Н. О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 81—86.

⁷ Черкасов К. В., Осипов Д. А. Представительство органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации: некоторые конституционно-правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 38—42.



живается, что депутаты Бундестага «являются представителями всего народа». Кроме этого, ст. 115-й Основного закона ФРГ упоминает о функционировании Бундестага и народных представительных органов земель, подразумевая, что Бундестаг является федеральным народным представительным органом.

Под представительным органом на федеральном уровне, осуществляющим законодательную власть в Германии, и Основной закон ФРГ, и немецкие авторы подразумевают Бундестаг, который, по их определению, является парламентом Федеративной Республики Германии⁸.

Особое значение для определения роли представительных органов в государстве, а также отраженного в них вида представительства имеет способ формирования. Так, профессор С. А. Авакьян обоснованно увязывает представительную природу органа с избранием его членов непосредственно населением⁹.

Согласно ч. 1 ст. 38 Основного закона ФРГ депутаты Бундестага избираются путем всеобщих прямых свободных равных и тайных выборов; на выборах применяется смешанная система — так называемая персонализированная пропорциональная¹⁰. Половина депутатов Бундестага избирается в избирательных округах по предложениям о выдвижении кандидатов по этим округам — по одному депутату от каждого округа, другая половина избирается по так называемым земельным спискам партий (по спискам кандидатур, выдвинутых в землях). Используемую смешанную систему называют персонализированной пропорциональной системой, комбинирующей пропорциональное распределение мест с учетом преимуществ мажоритарной системы относительного большинства¹¹.

В силу указанной статьи Основного закона ФРГ депутаты Бундестага ФРГ являются представителями всего народа, не связаны наказами и указаниями и подчиняются лишь своей совести. Анализируя ст. 38 Основного закона ФРГ, профессор Т. Маунц определял, что «Бундестаг есть представительство народа федерации»¹². Важное значение этого положения состоит в том, что Бундестаг как представительный орган действует согласно принадлежащим ему правам, а не в силу чьих-либо указаний и наказов. Поэтому решения, принимаемые Бундестагом, исходят от народа¹³.

С учетом этого профессор К. Хессе обращает внимание на такую особенность Бундестага, как учреждение его в качестве организационного центра политической жизни ФРГ непосредственно путем свободных и равных выборов, в связи с чем Бундестаг — «особый орган», которому доверяется принятие решений по важ-

⁸ Государственное право Германии / сокр. пер. с нем. 7-том. изд. ; отв. ред. Б. Н. Топорнин. М. : ИГПАН, 1994. Т. 1. С. 152.

⁹ Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М. : РЮИД, 1999. С. 62.

¹⁰ Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М. : Норма ; Инфра-М, 2016. С. 548.

¹¹ Конституции зарубежных государств: Великобритания. Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учебное пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. М. : Инфотропик Медиа, 2012. С. 156.

¹² Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР) / пер. с нем. Ю. П. Урьеса ; под ред. и вступ. ст. Г. С. Гурвича. М. : Иностранная литература, 1959. С. 467.

¹³ Государственное право Германии. С. 152.

нейшим вопросам жизни общества и который должен на практике использовать право выбрать оптимальное решение. Именно в Бундестаге отчетливо проявляются ведущие элементы демократического строя, отмечал К. Хессе, политическое руководство и формирование воли..., его признание и участие в формировании политической воли большинства народа, одобрение, критика, контроль...¹⁴.

Правовая природа, а также характер представительства такого органа, как Бундесрат ФРГ, в науке конституционного права является дискуссионным вопросом, поскольку порядок его формирования, с одной стороны, а компетенция на федеральном уровне — с другой, дают возможность аргументировать различные точки зрения, в том числе и в отношении рассмотрения его в качестве палаты федерального парламента. Так, например, профессор В. Е. Чиркин считает Бундесрат ФРГ верхней палатой¹⁵. М. М. Лукин также отмечает, что Бундесрат — верхняя палата парламента, которая представляет земли¹⁶. Однако немецкие авторы определяют Бундесрат как «федеративный конституционный государственный орган ФРГ»¹⁷, утверждая при этом, что «Бундесрат не является ни парламентом, ни второй палатой некоего двухпалатного парламента»¹⁸. По их мнению, только Бундестаг представляет немецкий народ как единое целое.

Обратимся к положениям Основного закона ФРГ, регламентирующим порядок формирования Бундесрата, с тем чтобы проанализировать отраженный в нем характер представительства на федеральном уровне.

В Основном законе ФРГ Бундесрату посвящена отдельная глава — гл. IV «Бундесрат», открывая которую ст. 50 определяет, что через Бундесрат земли участвуют в законодательстве и управлении Федерацией и в делах Европейского Союза. Ирландский исследователь Дж. Коукли в связи с этим отмечает, что «Бундесрат... является органом представительства земель»¹⁹. Такая оценка основана в том числе и на порядке формирования Бундесрата и подтверждается положениями ст. 51 Основного закона ФРГ, согласно которым Бундесрат состоит из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают. Земли могут быть представлены другими членами своих правительств. Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше 2 миллионов имеют четыре голоса, с населением свыше 6 миллионов — пять голосов, с населением свыше 7 миллионов — шесть голосов.

Таким образом, Бундестаг ФРГ представляет народ, от которого в ФРГ исходит вся государственная власть (ч. 2 ст. 20 Основного закона). Следует ли из этого, что Бундестаг — это единственный орган народного представительства и никакой другой орган не вправе представлять народ? Основной закон ФРГ не

¹⁴ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М. : Юрид. лит., 1981. С. 276—277.

¹⁵ Чиркин В. Е. Законодательная власть : монография. М. : Норма ; Инфра-М, 2016. С. 210.

¹⁶ Лукин М. М. Публично-правовой статус центральных банков в федеративных государствах на примере России, Австрии и ФРГ // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 8. С. 47.

¹⁷ Государственное право Германии. С. 201.

¹⁸ Государственное право Германии. С. 203.

¹⁹ Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. 1997. № 3. С. 161.



содержит на этот вопрос определенного ответа. Мнения немецких ученых расходятся. Так, профессор Т. Маунц полагает, что Бундесрат также является представительством немецкого народа, «здесь народ лишь расчленен иным образом, чем в Бундестаге, а именно по землям... в Бундестаге народ представлен в совокупности, а в Бундесрате — народ земель»²⁰. Такую ситуацию Т. Маунц определяет как «двойное представительство», обуславливая ее федеральной структурой государства ФРГ.

Другой немецкий автор — профессор К. Хессе — не рассматривает Бундесрат как представительство народа, обращая внимание на порядок его формирования. Свою точку зрения автор обосновывает тем, что Бундесрат состоит не из избранных народом членов, а из лиц, назначенных правительствами земель, поэтому они являются не народными представителями, а «инструктированными участниками» и, в отличие от депутатов Бундестага, связаны указаниями и поручениями. Данная точка зрения представляется аргументированной.

Действительно, в науке конституционного права в качестве необходимых признаков органов народного представительства определены такие, как избрание народом на периодических выборах, коллегиальность, возможность влияния на их деятельность со стороны граждан²¹, и с учетом этого сложно признать Бундесрат ФРГ органом, обладающим характером органа народного представительства.

И совершенно закономерным в этой связи выглядит положение ст. 77 Основного закона ФРГ, согласно которому «федеральные законы принимаются Бундестагом», ведь идея народного представительства реализуется в системе органов государственной власти в ходе их практического функционирования, а применительно к парламенту — прежде всего в ходе осуществления законодательной функции.

Кроме того, еще в начале XX в. профессор Н. И. Лазаревский, рассуждая о представительной природе государственного органа, приходил к выводу о том, что действительное значение народного представительства заключается не столько в точном отображении общественного мнения, сколько в отражении им интересов иных кругов населения, чем бюрократия.

А Бундесрат ФРГ, будучи, по выражению Ю. П. Урьяса, «органом правящей бюрократии»²², с учетом своего порядка формирования представляет скорее исполнительную структуру, поэтому сомнительно расценивать его как государственный орган народного представительства, даже в категории «двойного представительства».

Скорее, речь здесь следует вести не о «двойном народном представительстве», т.е. не об удвоенной функции представления интересов одного и того же субъекта — народа, а о сочетании народного представительства с представительством иного рода — территориальным, поскольку народ, формирующий общенациональный представительный орган, как категория субъекта народного представительства не сводится к совокупности населения, проживающего на

²⁰ Маунц Т. Указ. соч. С. 470.

²¹ Народное представительство в современном мире : материалы круглого стола / под общ. ред. Б. А. Страшуна и А. Ш. Будаговой. М., 2013. С. 35.

²² Урьяс Ю. П. Механизм государственной власти ФРГ. М. : Наука, 1988. С. 98.

территориях (землях), от которых формируется орган, представляющий его интересы на федеральном уровне, хотя формально и состоит из одних и тех же избирателей. Однако в одном случае избиратель — часть многонационального народа, а в другом — часть регионального (территориального) сообщества, поэтому категории «двойного народного представительства», «опосредованного народного представительства» не вполне точно отражают суть этого феномена.

Реализация идеи территориального представительства в федеративном государстве чрезвычайно важна: посредством формирования соответствующих органов представительства интересов субъектов на федеральном уровне обеспечивается учет всего спектра интересов при выработке и реализации важнейших политических решений, что позволяет устранить разногласия и согласовать интересы федерального центра и регионов, оперативно откликаться на импульсы и снимать социальное напряжение в обществе.

И в связи с этим закономерно возникает вопрос о наиболее эффективном способе обеспечения территориального представительства, с тем чтобы оно обеспечивало многомерное представительство гражданина, избирателя в институтах власти и не подменялось партийными или бюрократическими интересами, за что, например, в науке конституционного права критикуется Бундесрат, поскольку входящие в его состав по должности члены правительств земель выражают позицию прежде всего собственного правительства и только потом, уже опосредовано, интересы региональных избирателей²³.

Вопросам развития и улучшения работы представительных органов, становлению системы представительства в России с учетом разнообразного опыта зарубежных стран много внимания в своих научных исследованиях уделял профессор В. И. Фадеев, акцентируя при этом внимание на духовно-нравственных основах представительства. Он справедливо отмечал, что развитие представительной демократии не должно сводиться лишь к усовершенствованию способа формирования представительных органов и оцениваться исключительно и формально по этому критерию.

Важнейшей задачей народного представительства В. И. Фадеев видел развитие единства общества, поддержание равновесия между общественными целями и духовно-нравственными основами личности²⁴, что требует от представительного органа любого вида соотношения своих решений с морально-нравственными требованиями и устремлениями многонационального народа. Идеи профессора В. И. Фадеева позволяют осмыслить и оценить зарубежный опыт формирования представительных органов с учетом исторического своеобразия становления системы представительства в Российской Федерации.

²³ Народное представительство в современном мире : материалы круглого стола. С. 64.

²⁴ Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11—16.



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Авакьян С. А.* Федеральное Собрание — парламент России. — М. : РЮИД, 1999. — 432 с.
2. *Булаков О. Н.* О представительной функции Совета Федерации Федерального Собрания РФ // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 9. — С. 81—86
3. Государственное право Германии / сокр. пер. с нем. 7-том. изд. ; отв. ред. Б. Н. Топорнин. — М. : ИГПАН, 1994. — Т. 1. — 320 с.
4. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — М. : Норма ; Инфра-М, 2016. — 976 с.
5. *Коукли Дж.* Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. — 1997. — № 3. — С. 147—168.
6. *Лукин М. М.* Публично-правовой статус центральных банков в федеративных государствах на примере России, Австрии и ФРГ // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 8. — С. 44—48.
7. *Матвеев О. В.* Бикамерализм и территориальное представительство на примере Испании // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 12. — С. 72—75.
8. *Маунц Т.* Государственное право Германии (ФРГ и ГДР) / пер. с нем. Ю. П. Урьяса ; под ред. и вступ. ст. Г. С. Гурвича. — М. : Иностранная литература, 1959. — 596 с.
9. Народное представительство в современном мире : материалы круглого стола / под общ. ред. Б. А. Страшуна и А. Ш. Будаговой. — М., 2013. — 176 с.
10. Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. — М., 1998. — 181 с.
11. *Урьяс Ю. П.* Механизм государственной власти ФРГ. — М. : Наука, 1988. — 192 с.
12. *Фадеев В. И.* Народное представительство. Часть первая : Историко-теоретические корни : монография. — М. : Проспект, 2016. — 168 с.
13. *Фадеев В. И.* О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 3. — С. 11—16.
14. *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. — М. : Юрид. лит., 1981. — 368 с.
15. *Черкасов К. В., Осипов Д. А.* Представительство органов государственной власти (должностных лиц) субъектов Российской Федерации: некоторые конституционно-правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. — 2017. — № 2. — С. 38—42.
16. *Чиркин В. Е.* Законодательная власть : монография. — М. : Норма ; Инфра-М, 2016. — 336 с.
17. *Шаповал В. Н.* О смыслах народного представительства // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 2. — С. 2—5.

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Памятники права

«Конституция» Никиты Михайловича Муравьева¹ — проект программного документа Северного общества декабристов. Составлялась в 1822—1825 гг. Наряду с «Русской Правдой» П. И. Пестеля является важнейшим источником для изучения политических воззрений декабристов.

Всего известно четыре редакции «Конституции». Первая из них была написана в 1821 г., последняя — в 1826 г. в Петропавловской крепости по требованию Следственного комитета.

В соответствии с «Конституцией» Н. М. Муравьева после переворота Россия должна была стать федеративным государством, состоящим из 13 держав и 2 областей. Эти крупные административные единицы могли самостоятельно решать свои дела, у них были свои законодательные и исполнительные органы власти, свои столицы. В каждой из держав создавалось правительственное собрание.

Верховная власть в стране передавалась Народному вече и императору. Народное вече, состоявшее из Верховной думы и Палаты представителей, становилось высшим законодательным органом. Оно должно издавать законы, объявлять войну, устанавливать налоги, руководить развитием народного хозяйства. Император получал высшую исполнительную власть, ограниченную конституцией. По существу, он становился высшим чиновником России. Н. М. Муравьев таким образом надеялся ввести в России конституционную монархию, близкую европейским образцам.

Крепостное право, по «Конституции», отменялось. Все граждане объявлялись равными перед законом. Гражданином России становился человек, достигший 21 года, имевший постоянное место проживания и выполнявший определенные обязанности перед обществом. Избирательным правом пользовались граждане, обладавшие недвижимой или движимой собственностью стоимостью 500 и 1 000 руб., соответственно.

Освобожденные от крепостного состояния крестьяне получали в собственность дом, приусадебный участок и 2 десятины земли. Помещичье и церковное землевладение сохранялись. Крестьяне по-прежнему должны были трудиться в помещичьих хозяйствах, но теперь уже в качестве вольнонаемных рабочих. Хотя «Конституция» Н. М. Муравьева предусматривала освобождение крестьян и либеральные реформы, в первую очередь она была нацелена на отстаивание интересов имущих сословий и существенно ущемляла права большинства населения России.



¹ Никита Михайлович Муравьев родился 19 (30) июля 1795 г. в Санкт-Петербурге. Являлся одним из главных идеологов движения декабристов, офицер, член ложи «Трех добродетелей».

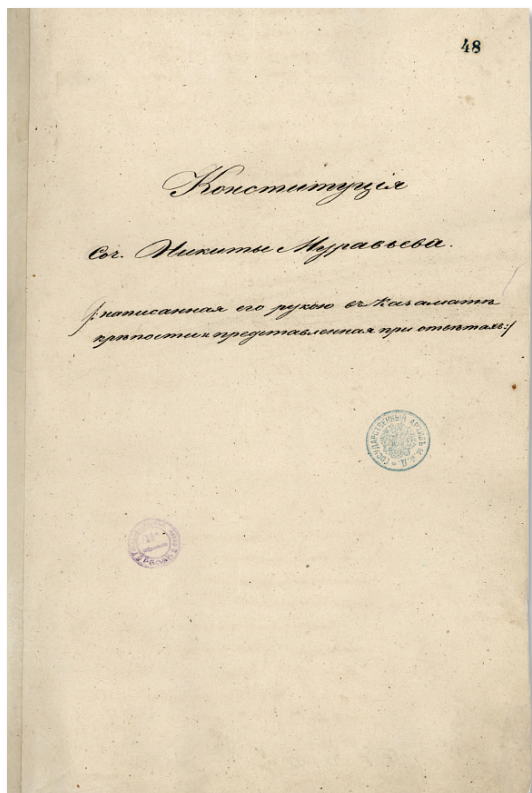


Конституция
Сочинение Никиты Муравьева
(написанная его рукою в каземате
крепости и представленная при ответах)

Донесение Высочайше учрежденному Комитету, от капитана Муравьева

В донесении моем на 16-й пункт запроса, сделанного мне Января 5-го дня, я изъяснился уже, что, не будучи в состоянии представить писанного мною проекта Конституции совершенно в том виде, в каком оный был написан, сохранию дух одного и содержание. Вследствие сего имею честь оную здесь представить.

Предполагаемый мною конституционный устав
О России вообще



Образ правления ее монархический представительный, одинаковый для всех частей ее.

Разделение оной. Основным разделением принимаются уезды, которые соединяются в области, равные нынешним генерал-губернаторствам. Уезды составлены из городов и волостей, которые делятся на сотни и на десятки домов или дворов.

Столица предполагалась в Москве, коей губерния составила бы округ, независимый от областей. Итак, следующие были бы центры управления и правосудия:

- Москва, столица и окружной город;
- С.-Петербург;
- Гельсингфорс;
- Рига;

областные города:

- Вильна;
- Смоленск;
- Киев;
- Ярославль;
- Воронеж;
- Саратов;

- Казань;
- Черкасск;
- Тифлис;
- Тобольск;
- Иркутск.

Итого 15.

Об обязанностях и правах жителей

Все русские подчинены одним и тем же законам без различия состояний, обязаны участвовать в выборах, если отвечают условиям, требуем законом, и не отклоняться от должностей, на которые они изберутся.

Крепостное состояние отменяется. Помещичьи крестьяне получают в свою собственность дворы, в которых они живут, скот и сельскохозяйственные орудия в оных находящиеся и по две десятины земли на каждый двор, для оседлости их. Земли же они обрабатывают по договорам обоюдным, которые они заключают с владельцами оных. Они получают право приобретать землю в потомственное владение.

Все жители, какого бы они состояния ни были (если они не порочны перед законом, пользуются здравием ума, совершеннолетние и не находятся в услужении при ком-либо), имеющие движимого или недвижимого имущества на 500 серебряных рублей, составляют класс избирателей и присяжных. Гражданские чины и классы отменяются.

За долги всякой отвечает своею личностью и заключается в тюрьму. Служба не освобождает от заключения за долги.

Заключенные за легкие проступки, или долги и несовершеннолетние не должны находиться вместе с преступниками: обвиненные с обличенными.

Подушный оклад распространяется на всех жителей. Он платится только с 18-летнего возраста и прекращается на 60-м году.

В мирное время безденежный постоя войск и взимание подвод возбраняются.

Цехи мещанские и гильдии в купечестве отменяются. Книги подвергаются обвинению в обыкновенных судилищах при присяжных

Об Императоре

Лицо Императора священо и неприкосновенно — он не подлежит суждению. Он облечен всею верховною исполнительною властью. Он верховный начальник всей сухопутной и морской силы, назначает и отменяет по своему произволу министров, главнокомандующих армиями и флотами и всех чиновников исполнительной



власти. Представляет Россию во всех ее сношениях с иностранными державами, назначает посланников и ведет переговоры.

Имеет право созывать по своему произволу обе палаты Народного Веча и отсрочивать их заседания — но не более как на три месяца. Он предлагает Народному Вечу проекты законов, принуждает его ко вторичному рассмотрению принятого или отвергнутого им предложения. В случае суда он имеет власть созвать Верховную Думу отдельно. Он заключает мирные трактаты с согласия одной Верховной Думы.

Император дает грамоты назначения всем сановникам империи, его изображение чеканится на монетах. Он пользуется определенным на все его царствование доходом. Женщины не наследуют престола. Министерств полагается четыре: финансов, иностранных дел, военное и морское.

Министры ответственны за всякое противозаконное веление, ими подписанное.

Законодательная власть вверяется Народному Вечю, составленному из двух палат: Верховной Думы и Палаты Представителей.

Верховная Дума

Члены оной должны быть не моложе 30 лет и владеть движимым или недвижимым имением ценою не менее 60 000 серебряных рублей. Они избираются областными палатами на 6 лет, от каждой области по три. Итак, Дума состояла бы из 45 членов. Дума возобновляется каждые два года по третям.

Дума участвует в заключении мирных трактатов, и ей одной Министерство иностранных дел сообщает свои сношения, трактат, на который она согласилась, пребывает непоколебимым. Ей принадлежит суд над министрами и вообще сановниками империи, обвиненными Палатою Представителей — но власть ее судная ограничивается тем, что она имеет только право лишить судимого его политического звания, после чего он уже не подлежит Думе а поступает в обыкновенные судилища и получает присяжных. Верховная Дума наравне с Палатою Представителей представляет законы и отвергает ей предложенные на рассмотрение, если их не одобряет.

Палата Представителей

Каждые 50 000 жителей мужского пола посылают в оную одного представителя, что составит около 450 членов. Они избираются на 2 года.

Условия, чтобы быть представителем: совершеннолетие, здравие ума, непорочность пред законом и доверие избирателей. Чиновники, находящиеся на службе, не могут быть избраны ни в ту, ни в другую палату — равно как и все те, которые приняли на себя казенные подряды и не очистили еще дел своих по оным. Обвинение чиновников предоставлено Палате Представителей.

Народное Вече собирается по крайней мере два раза в продолжении каждого двухлетия. Продолжение сих съездов не определено, но зависит от большего или меньшего числа занятий.

Обе Палаты от времени до времени печатают журнал своих заседаний, кроме того, что положено будет оставить тайным, заседания обеих палат происходят при открытых дверях. В Верховной Думе по соглашению 5 членов, а в Палате Представителей по соглашению 50 происходят тайные заседания. По востребованию Императора, всегда бывает тайное совещание в обеих палатах.

Когда Дума рассуждает о дипломатических сношениях и трактатах, то ее заседания всегда должны быть тайные. Народное Вече имеет право распустить областные палаты, преступившие пределы своей власти и повелеть избирателям приступить к новым выборам.

Члены Народного Вече получают денежное вознаграждение за всякой день, в который они заседали в своей палате — равномерно на путевые издержки в столицу и обратно к себе.

О составлении законов

Власть предлагать законы имеют министры и члены обеих палат. Вход в Народное Вече, кроме министров, имеют еще особенно на то определенные чиновники от каждого департамента министерств для доставления сведений и советов членам Веча.

Закон принимается или отвергается большинством голосов. Если Император не согласится на какой-либо закон, то он возвращает его с своими возражениями в ту палату, в которой возник сей закон. Замечания сии вписываются в протокол палаты без сокращений и возобновляется прение. Имена всех членов, противящихся на сей закон, записываются в журнал и $\frac{2}{3}$ голосов необходимы для решения сего прения. После того предложенный закон поступает в другую палату, где подлежит таковому же испытанию. Если же проект при вторичном рассматривании одного принят двумя третями голосов всего Веча, то он становится законом. Объявление войны по предложению министров принадлежит Вечю.

Вече не имеет права ни уничтожить сего устава, ни даже делать в оном изменений. Право сие принадлежит Народному и областным соборам, на сей единственно предмет собираемым.



Судная власть

Пределы оной. Никакой судья и никакое судилище не имеет права толковать закон, ни решить случай им непредвиденные — одним словом, не может присвоить себе законодательной власти.

Исполнительная власть, надзирательная или полицейская, хозяйственная или административная совершенно отделены также от судной. Равным образом судилище или судья не должен никого обвинять, но действует только вследствие жалобы или обвинения. Всякое судилище или судья, преступивший сии пределы, подвергается взысканию. С другой стороны, устав сей не признавал так называемого полицейского суда за малые проступки и предоставлял полиции, уездным, городским и волостным правлениям только право задерживать виновных и предавать их суду, от которого уже зависели также и исправительные наказания. Каждая область составляла в судебном отношении отдельное целое, подразделенное на присуды, равные нынешним губерниям.

Внутреннее образование судной власти и степени оной

В каждом уезде полагались совестные судьи, в областях областные, а в столичном округе — верховные.

Об совестных судьях. В каждом уезде, на каждые 4 000 душ мужского пола полагается один совестной судья, который назначается обыкновенными избирателями и остается в своем звании, буде окажется непорочным, до 70-летнего возраста.

Совестный судья может быть избран из всякого звания, лишь бы он был в совершенных летах, пользовался доверием жителей, имел постоянное пребывание в уезде, не находился в другой какой-либо службе и владел бы движимым или недвижимым имуществом не менее 2 000 серебряных рублей, полагая умеренную собственность трудом, промышленностью и бережливостью приобретенную, вернейшим залогом честности и бескорыстия судьи.

Местопребывания их. Совестной судья по избрании своем не перемещает своего жительства и не обязан жить в уездном городе. Он обязан только объявить по уезду, что он имеет свое пребывание в таком-то месте и, кроме необыкновенных случаев, принимает жалобы по таким-то дням в неделю и в такие-то часы. Объявление сие выставляется на площадях уездного города и значительнейших местечек уезда.

Все совестные судьи равны между собою и власть каждого равномерно простирается на весь уезд. Всякой с своею жалобой имеет право идти к тому из них, к которому имеет более доверен-

ности; но дело, поступившее к одному из них, не может уже быть передано другому и никто из них не имеет пересуда над решением другого.

Совестные судьи не пользуются от жителей ни столом, ни подводами, ни деньгами и подвергаются за нарушение сего лишению своего места. Каждый совестной судья назначает себе письмоводителя, за которого он отвечает. Никто в уезде не может быть взят под стражу без предписания совестного судьи, кроме случаев буйства или насилия. Чиновники благочиния, захватив буйных спрашивают у сов. судьи предписания о содержании их под стражею, что совестный судья обязан немедленно исполнить.

Совестной судья судит гласно и явно при открытых дверях; посторонние могут приходиться во время его расправы. Суд его словесный, сколько возможно. Он имеет право требовать явки свидетелей, которые обязаны повиноваться его позывам.

Буде тяжущиеся стороны довольны его решением, то оное становится окончательным. Никакое третье лицо не вправе опровергать оное. Никакая должность не совместна с званием совестного судьи, он может однакож быть избран в представители и тогда по возвращении своем вступает опять в прежнюю должность. Совестной судья, отлучившийся более нежели на год по своим делам, теряет свое место.

Каждые три месяца в уездном городе и в главнейших местечках уезда происходят съезды совестных судей, в которые поступают апелляции на частные решения совестных судей. Присудствие пяти совестных судей по крайней мере необходимо для законности съезда.

Совестный судья, на решение которого приносят жалобу, не имеет по сему делу голоса, но должен только изложить причины, на которых он основал свое решение.

Уголовные дела не поступают на суждение сих съездов. Совестные судьи и съезд имеют право осудить на трехдневное заключение и на пеню, не превышающую цену трех рабочих дней, без присяжных.

Съезды сии объявляются за две недели вперед и происходят с торжественностью. На оных присутствуют тысячкой (исправник) или его помощник, уездный блюститель (прокурор), уездной докладчик (стряпчий казенных дел), присяжные адвокаты или стряпчие и свидетели. Жители без различия пола имеют право посещать их. Протоколы и действия съезда предаются тиснению и всякой пользуется правом писать свои замечания о правильности суждений.



Вспомогательные учреждения

Присяжные. Составление списка их в каждом уезде поручается тысяцкому (исправнику) и его помощникам. Оный распределяется по сотням домов, дабы при каждом востребовании их все сотни по очереди участвовали, в том и сия тягость уравнивалась бы между жителями. Дела уголовные и дела гражданские (есть ль и оные не основаны единственно на актах) происходят с присяжными.

Присяжные суть двух родов: предварительные и окончательные. Первые рассматривают в уголовном деле одно обвинение, а в гражданском одну жалобу; они большинством голосов отвергают обвинения нелепые и тяжбы пустые или дают ход делу. Вторые решат дело по прекращении всего прения и решение их должно быть единодушно.

Стряпчие или адвокаты. В каждом уездном городе, в областных и в столице полагается особое сословие адвокатов, в которое поступают люди, получившие в университетах аттестаты в том, что они имеют надлежащие сведения в юридических и словесных науках. Они обязаны находиться при съездах совестных судей, в собраниях областных и верховных судей и за известную плату излагают дела вместо тяжущихся, обвиняющих или обвиненных.

Адвокаты имеют право исключить из своего сословия того, кто бы соделался оного недостойным.

Адвокаты находятся в ведении у блюстителей уездных, областных и верховных. (Блюститель соединяет в себе должность прокурорскую и должность стряпчего уголовных дел).

Блюститель есть истец по делам Правительства. Он обвиняет в уголовных делах от лица Правительства и от частных лиц, но без возмездия.

Кроме сего, полагались еще докладчики в уездах, областях и столице (стряпчие казенных дел).

Докладчик есть ответчик Правительства в случае частных претензий. Он же в случае, если б кто обвиненный не имел адвоката, обязан взять его защиту, но без возмездия яко чиновник Правительства.

Об областных судьях и уголовном суде

В каждой области полагается столько областных судей, сколько присудов (губерний) в оной находится. Сии областные судьи избирают себе помощников из числа совестных судей, находящихся в областном городе (которые заменяют их в случае болезни), и назначают себе письмоводителей, отвечая за действия тех

и других. Областные судьи избираются областными палатами из списка особ, имеющих движимого или недвижимого имущества ценою не менее 15 000 серебряных рублей. Они получают ежегодное вознаграждение, равное 3 000 серебряных рублей, и остаются в сем звании до 70 лет, буде окажутся непорочными. Между областными судьями происходит ежегодно новое распределение присудов, с тем, чтобы каждый по прошествии нескольких лет объехал всю свою область.

Каждые шесть месяцев областные судьи объезжают свой присуд и в каждом уездном городе держат свои заседания, которых открытие обнаруживается за две недели и присяжные приглашаются.

На сих уездных заседаниях собираются совестные судьи того уезда и под председательством областного судьи решат уголовные дела.

Следствие не производится отдельно от суда, но все, сопряженные к делу, должны быть явлены и предстать лично. Уездное заседание происходит торжественно, как съезд сов. судей. Право обвинять предоставлено всякому, в особенности же блюстителям. Суд происходит следующим порядком: свидетелей одной стороны допрашивают судьи, блюститель, присяжные, адвокат противной стороны и наконец с дозволения и под надзором судей и посторонние лица. Потом тоже происходит с свидетелями противной стороны. — закон определит судные пошлины на издержки, которые влечет за собою явка свидетелей и их содержание.

После сего охранные тюрьмы должны быть очищены, оправданные отпущены, а виновные переведены в исправительные темницы. Надзор за тюрьмами принадлежит обл. свудьям. Производство уездных заседаний печатается в общенародное известие.

Дело гражданское или уголовное, происходившее с присяжными, уже окончательно решено и нет на него апелляции ни пересуда. Дело обдуманное не может быть вторично в суде, кроме того случая, когда одна сторона представит новые документы или откроются обстоятельства, дотоле неизвестные. В таком случае дело почитается уже новым.

Областное судилище принимает апелляции на уездные заседания, в том только случае, когда вследствие приговора окончательных присяжных судьи не тот применили закон к делу, который следовало.

Все затруднения в применении законов поступают в обл. судилище. Никакое судное дело не выходит из пределов области и виновные наказуются в пределах оной и не высылаются из оной.



Обл. судьи, кроме того, на общих собраниях своих в областном городе судят областных чиновников.

Обл. судилище судит при открытых дверях и журналы оного предаются тиснению.

Всякий житель, который полагает, что он неправильно заключен сов. судьями или лицами, не имеющими права его заключать, или что с ним бесчеловечно поступают в темнице, имеет право просить о том обл. судей, которые обязаны немедленно его истребовать к себе, если жалоба им покажется законною, и удостовериться в том. Право просить защиты обл. судей предоставляется также родным, знакомым заключенного и, наконец, свидетелям насильственного или незаконного поступка.

О верховных судьях и Верховном судилище

Народное Вече избирает 5 или 7 верховных судей, которые пребывают в сем звании до 70 лет, есть ли окажутся непорочными. Они избираются из списка лиц, имеющих не менее 15 000 рублей серебряных имения. Они получают ежегодного вознаграждения 10 000 рублей серебром. Они избирают себе председателя, который в общем собрании их имеет голос только при равном разделении оных, но назначает вопросы и смотрит за порядком рассуждения и соблюдением предписанных форм. Каждый год они избирают нового председателя. Они назначают себе также помощников и писмоводителей, как обл. судьи. В. судьи в столичном округе исполняют ту же должность, что обл. судьи в своих областях.

Особенные занятия Верховного судилища

Верховное судилище судит верховных чиновников, лишенных их звания Верховною Думою. Его суждения гласны, наподобие сов. съездов, уездных заседаний и обл. судилищ и происходят с присяжными. Журналы оного печатаются.

Все дела, в коих тяжущиеся основываются на каком-либо мирном трактате и на договоре, или жалуются на нарушение права лиц, принадлежат единственно Верховному судилищу.

Получа донесения от всех областных судилищ и отчеты в действиях их, В. судилище делает замечания тем, которые дают произвольные толкования закону или превращают смысл оного.

В случае неясности или противуречия законов — В. судилище доносит о том Вечю.

Каждые четырехлетия В. судилище обязано представить Императору и обеим палатам систематической отчет всех законов

и постановлений, вышедших в продолжении этого времени, с при-
мечаниями о тех, которые кажутся излишними, темными или про-
тивными сему уставу.

О надзоре за судною властью

На частные действия сов. судей жители приносят жалобы в съез-
ды сов. судей, обл. судьям, обл. правителю и наконец областным
палатам. Всякой судья за личное действие обвиняется в уездном
заседании. Судья, уличенный в лихоимстве — подвергается гораздо
большему наказанию, нежели тот, кто его подкупил, за нарушение
общественной доверенности.

Областные палаты, если не имеют положительных и ясных ули-
к в виновности сов. судьи, но только нравственное убеждение в его
неправосудии по общему негодованию уезда противу него, боль-
шинством голосов увольняют его от сего звания. В случае же ясных
доказательств отрешают его и передают суждению обл. судей. Жало-
бы на обл. судью подаются в обл. судилище, обл. правителю, обл.
палатам, Верховному судилищу и, наконец, Палате Представителей.

Жалобы на В. судью подаются в В. судилище, министрам и Па-
лате Представителей. Их судит Дума Верховная. Когда же они
лишены своего звания, то поступают на суд столичного уездного
заседания.

Заключение купчих, закладных и всякого рода крепостных ак-
тов вверяется нотариусам.

Местное управление

Областное управление. Для каждой области избирается народным
вечем, из числа кандидатов, представленных областными палатами,
правитель областной на четыре года. Правитель должен быть из
числа владельцев в той области и иметь имения ценою не менее
60 000 серебряных рублей — не моложе 30 лет. При нем назна-
чается наместник, который должен отвечать тем же условиям
и заменяет его в случае кратковременного отсутствия, не вступая
однако ж в права его.

В случае же смерти правителя он заменяет его совершенно.

При правителе находится Совет, который не должен иметь ме-
нее 5 и более 9 членов.

Советники и наместник избираются областными палатами из
числа областных жителей. Советники должны владеть имением не
менее 15 000 сер. рублей.



В кратковременные отсутствия правителя управление области поручается Совету под председательством наместника правителя, который не имеет голоса, кроме случаев равного разделения оных.

Правитель имеет право отсрочить заседания палат, но не более как на три месяца и созвать оные, когда оне распушены. В случае возмущения, неприятельского нашествия или заразной болезни созвать палаты в другом городе. Все чиновники министерств или исполнительной власти, пребывающие в области, находятся под надзором правителя. Все же чиновники областного управления и все чиновники благочиния состоят в ведении его и под его властью.

Когда правитель лично присутствует, то советники имеют только совещательный голос. Но каждый из них имеет право требовать, чтобы голос его был вписан в журнал, без всякого сокращения и чтобы в оном поименно были означены, кто с ним соглашался и кто был противного мнения.

Обе областные палаты имеют право требовать, когда им заблагорассудится, журнал совета, для соображений.

Областные палаты

В каждой области должны находиться две палаты, областная дума и палата выборных.

Палата выборных состоит из депутатов выбранных обыкновенными избирателями, на каждые 10 000 душ мужского пола по одному выборному.

Областная дума в населенных областях должна быть не более трети палаты выборных, а в малонаселенных — не более половины. Условия, чтобы быть членом областной думы, суть те же, которые требуются от областного судьи. Выборные назначаются на год, члены думы на четыре и каждый год четвертая часть оной возобновляется новыми выборами. Дела Министерств внутренних дел и просвещения, равным образом занятия Департамента путей сообщения поступают в особое ведомство сих палат. Оне обязаны во всем соображаться с общими законами империи, но имеют право делать частные постановления по предметам внутреннего управления и учреждать для сего налоги при определенных законодательной властью ограничениях.

Палаты не могут преступить пределов, оным начертанных; в противном случае Вече имеет власть их распустить. Палаты не могут оставаться в краю возмущенном или занятом неприятелем. В таком случае оне теряют свою законность и каждый из членов оных подвергается личной ответственности. Палата выборных

пользуется правом обвинять областных чиновников; суд же оных предоставляется думе.

Правление волостное, городовое и уездное

В каждой волости все жители мужеского пола без изъятия или отцы семейств избирают себе голову, писаря и волостной совет из $\frac{2}{4}$ человек.

В каждом городе все владельцы домов избирают из среды своей городничего, секретаря и советников сообразно населению города.

Городовое и волостные управления, соединясь в уездном городе, избирают уездного голову, секретаря и уездной совет. Управление уездное и городовое ни в каком случае не могут состоять из одних и тех же лиц.

Сим управлениям вручается хозяйственная или административная власть, сбор податей и пр. Судная же и полицейская власти им во все чужды, хотя они пользуются правом брать под стражу нарушителей порядка и тишины и представлять их полиции или сов. судье.

Надзирательная или Благочинная власть (полиция)

В каждом уезде назначается ежегодно обыкновенными избирателями тысяцкой (исправник). Он должен иметь по крайней мере 30 лет, движимого или недвижимого имущества ценою не менее 15 000 рубл. серебр. Он получает ежегодного вознаграждения 1 500 рубл. сер. Он не должен пользоваться от жителей ни столом, ни деньгами, ни подводами. В противном случае обвиняется перед областным судилищем и пред палатою выборных и подвергается взысканию.

Он есть хранитель тишины в уезде; ему поручено составление списка присяжных, который издается им в общенародное сведение. он задерживает бродяг и представляет суду. Он имеет вход и голос в уездном управлении, он присутствует на сходах, где избираются представители. Он назначает себе двух или трех помощников (смотря по многолюдству уезда), за которых действия он отвечает. Если ли уезд обширен или населен, то он назначает заблаговременно для избрания представителей или выборных три или четыре сходы в одно и то же время в разных местах уезда. На одной присутствует он сам, а на других его помощники. Избрания должны быть окончены в продолжении четырех дней.

По деревням все жители мужеского пола избирают себе в каждом десятке дворов десяцкого; в каждой сотне сотского; в волости же волостного старейшину, которые смотрят за сельским благочинием и подчинены тысяцкому. Сей последний назначает между



волостными старейшинами надежнейших в окружные старейшины и подчиняет им остальных старейшин. Число таковых округов зависит от населения и пространства уезда и определяется областными палатами по представлению тысяцкого.

Все владельцы домов в городах избирают из среды своей чиновников благочиния, смотря по населению города, которые равным образом в больших городах разделяются на сотских приставов, частных и благочинных и также подчинены тысяцкому, как и сельские.

О изменениях Устава

Если б нашлась необходимость изменить, усовершенствовать или вовсе отменить сей устав, то Народное Вече объявляет сие посредством обыкновенного закона и созывает в столице или в другом каком-либо городе, на сей предмет Народный Собор. Члены оного должны быть равны числом членам Народного Веча и назначаются теми же избирателями. Народный Собор не имеет никакой власти и должен только заниматься порученною ему работою. Рассуждения его происходят гласно и печатаются. Все решится в оном $\frac{2}{3}$ голосов. Шесть месяцев определяются для приведения к окончанию его поручения. По окончании оного Народный Собор распускается и председатель оного доносит о том Вечю, препровождая при том проект Собора, который немедленно печатается.

После того другой закон назначает областные соборы для обсуждения, принятия или отвержения проекта устава, сочиненного Народным Собором. Каждая область назначает в собор свой двойное число депутатов противу того, которое она имела в Народном Соборе.

Областные Соборы созываются все в один и тот же день. Им назначается срок, к которому они должны решительно принять или отвергнуть предлагаемый им устав — и они должны разойтись все в один и тот же день. Они не имеют уже права делать новые соображения, но должны только принять или отвергнуть проект Народного Собора. Для сего нужны $\frac{2}{3}$ голосов в каждом областном соборе.

Так как народонаселение областей весьма не равно, то для принятия или отвержения нового устава считаются не соборы, но $\frac{2}{3}$ голосов наличных членов заседавших в оных.

После того новой устав приводится уже в исполнение или остается старым.

Капитан Муравьев.

Генваря 13-го дня 1826.

Юридическое наследие

Владимир Иванович ФАДЕЕВ — доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, почетный работник науки и техники РФ, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГЮА имени О.Е. Кутафина, один из основателей новой отрасли российской правовой системы — муниципального права. С 1979 г. и до последнего дня своей жизни В. И. Фадеев работал во Всесоюзном юридическом заочном институте (ныне — Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)) сначала на кафедре советского строительства, позднее — конституционного и муниципального права. Защитил в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова кандидатскую диссертацию на тему «Советский гражданин как субъект государственно-правовых отношений», а докторскую диссертацию «Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития» в 1994 г., уже в МГЮА.



ДЕПУТАТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ВЛАСТИ И ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО¹

Практика привлечения депутатов представительных органов муниципальных образований к уголовной ответственности выявила недостатки законодательного определения понятия должностного лица, а также понятия представителя власти, содержащихся в Уголовном кодексе Российской Федерации (примечания к ст. 285 и 318). Неопределенность правового содержания данных определений не позволяет однозначно ответить на вопрос: признает ли УК РФ депутата представительного органа муниципального образования должностным лицом, представителем власти? Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» депутат представительного органа муниципального образования не относится к должностным лицам местного самоуправления (ст. 2, ст. 40).

Однако судебная практика идет другим путем: суды привлекают депутатов к уголовной ответственности как должностных лиц, как представителей власти.

¹ Фадеев В. И. Депутат представительного органа муниципального образования как представитель власти и должностное лицо // Государство и право: вызовы XX века : сборник Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения). М., 2010.



Так, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела в судебном заседании от 29 мая 2008 г. кассационные жалобы осужденных (депутатов Тверской городской думы) на приговор Тверского областного суда с участием присяжных заседателей от 30 ноября 2007 г., по которому депутаты были привлечены к уголовной ответственности как должностные лица. В своем кассационном определении от 29 мая 2008 г. № 35 О08-15 сп Судебная коллегия констатировала, что суд обоснованно указал в приговоре, что осужденные — депутаты органа представительной власти — были наделены властными полномочиями и осуществляли законодательную власть, так как обладали правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной принадлежности на территории г. Твери. Следовательно, они являлись должностными лицами коллегиального органа местного самоуправления, осуществляющего функции представителя власти, и получали деньги за действия в пользу взяткодателей, которые входили в служебные полномочия должностного лица.

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» (на него ссылалась Судебная коллегия) к представителям власти относятся лица, осуществляющие законодательную, исполнительную или судебную власть. Причем функции представителя власти могут осуществляться в течение определенного времени или однократно либо совмещаться с основной работой².

Позиция Верховного Суда РФ по данному вопросу, к сожалению, не учитывает специфику местного самоуправления как первичного уровня публичной власти в государстве: в кассационном определении говорится, что «суд обоснованно указал в приговоре, что осужденные как депутаты органа представительной власти были наделены властными полномочиями и осуществляли законодательную власть», что «к представителям власти относятся лица, осуществляющие законодательную, исполнительную или судебную власть». Однако, как известно, законодательная власть осуществляется законодательными органами: Федеральным Собранием РФ и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ. Представительные органы местного самоуправления (Тверская городская Дума — представительный орган местного самоуправления) согласно ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти и законодательную власть не осуществляют³. Кроме того, Верховный

² См.: Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 35 О08-15 сп // СПС «КонсультантПлюс». Здесь и далее при ссылке на судебные решения, нормативные правовые акты используется СПС «КонсультантПлюс».

³ Таким образом, вывод Пленума Верховного Суда Российской Федерации не учитывает, что представителями власти могут быть не только лица, наделенными правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, но и лица, наделенные полномочиями по осуществлению функций муниципальной власти — власти местного самоуправления, являющейся первичным уровнем публичной власти в государстве. Игнорирование специфики власти местного самоуправления, особенностей публично-властных полномочий и функций представи-

Суд РФ оставляет без каких-либо комментариев положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который, как уже отмечалось, не относит депутата к должностным лицам местного самоуправления (ст. 2, ст.40). И вместе с тем надо признать, что основания для привлечения депутатов к уголовной ответственности как должностных лиц имеются.

1. Как показывает анализ федерального законодательства, законодатель, исходя из целей правового регулирования общественных отношений в той или иной сфере общественной жизни, особенностей того или иного вида деятельности и ответственности, по-разному подходит к решению вопроса о том, кто признается в соответствующем федеральном законе представителем власти, должностным лицом. Например, Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» относит к должностным лицам лиц, которые занимают, в частности, муниципальные должности, т.е. не только выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований и др.), но и депутатов, которые также занимают муниципальные должности. При этом депутат может замещать муниципальную должность как на постоянной (профессиональной) основе, так и не на постоянной основе, ибо все депутаты представительного органа (независимо от того, на какой основе они осуществляют свои должностные полномочия) обладают равными правами и обязанностями при осуществлении своих должностных полномочий, при реализации властных полномочий представительного органа муниципального образования.

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не дает оснований относить депутата к должностным лицам в том значении, которое сам Закон вкладывает в даваемое им определение должностного лица⁴, ибо для признания выборного лица (например, депутата) должностным лицом местного самоуправления необходимо, чтобы оно было наделено исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления (ст. 2). Строго говоря, исполнительно-распорядительные полномочия по решению вопросов местного значения реализует исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, которым является согласно указанному Закону (ст. 37) местная администрация (ее может возглавлять глава муниципального образования — выборное должностное лицо).

Но вместе с тем надо учитывать, что представительный орган муниципального образования (членом которого согласно ст. 2 Закона является депутат) наде-

тельного органа муниципального образования приводит Верховный Суд Российской Федерации к выводам, не соответствующим положениям Конституции Российской Федерации о статусе органов местного самоуправления, ориентирует нижестоящие суды приравнивать депутатов представительного органа муниципального образования к представителям власти, наделенными полномочиями по осуществлению законодательной власти.

⁴ Следует учитывать, что данный Закон дает определение именно должностного лица местного самоуправления, т.е. исходя из предмета и целей своего регулирования.



ляется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Поэтому депутат как член представительного (коллегиального) органа муниципального образования, реализуя свои должностные полномочия, участвуя в принятии решений по вопросам местного значения, а также по вопросам организации деятельности данного органа, обеспечивает осуществление представительным органом муниципального образования властных полномочий: нормотворческих, контрольных и других, носящих в том числе распорядительный характер, решая, в частности, вопросы, связанные с направлением депутатских запросов, с осуществлением депутатских проверок, с установлением местных общеобязательных правил, с решением кадровых вопросов (удаление главы муниципального образования в отставку и др.) и т.д. Поэтому Конституционный Суд РФ справедливо указал в своем определении от 1 июня 2010 г. № 885-О то обстоятельство, что Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления не относит к числу должностных лиц местного самоуправления депутата, само по себе не означает, что такой депутат не может признаваться должностным лицом по смыслу пункта 1 примечаний к ст. 285 и примечания к ст. 318 УК РФ.

3. Конечно, встает вопрос: могут ли федеральные законы в связи с целями и задачами правового регулирования относить (приравнивать) депутатов представительных органов муниципального образования к должностным лицам (как это сделал Федеральный закон «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации») и не будет ли это противоречить ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая устанавливает, что «в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону применяются Конституция Российской Федерации и настоящий Федеральный закон». В тех случаях, когда федеральные законы устанавливают основания и порядок привлечения выборных лиц местного самоуправления к уголовной, административной и иной ответственности, регулирование которой выходит за рамки вопросов местного самоуправления, никакого противоречия Конституции Российской Федерации, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нет, ибо вопросы, связанные с привлечением указанных лиц к ответственности, обусловленной особенностями организации и осуществления местного самоуправления, местной (муниципальной) власти — одной из форм осуществления публичной власти в государстве, власти народа — регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 24, 71, 72, 73, 74, 74.1. При этом Закон указывает, что гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, устанавливаются федеральными законами (ст. 40).

4. Еще одним основанием, позволяющим рассматривать депутата, привлекаемого к соответствующей уголовной или административной ответственности в качестве лица, несущего ответственность как должностное лицо, является признание его представителем власти. Признание депутата любого территори-

ального уровня публичной власти в государстве представителем власти было характерно для советского периода. Государство гарантировало депутату как представителю власти, как представителю органа власти и населения условия для беспрепятственного и эффективного осуществления его полномочий, защищало его права, честь и достоинство (ст. 1 Закона РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР»). Обращаясь к действующему законодательству (федеральному и региональному), устанавливающему гарантии деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований, можно сделать вывод, что указанное законодательство закрепляет соответствующие гарантии данным депутатам именно как представителям власти, представителям органов муниципальной власти и населения соответствующей территории⁵.

Таким образом, природа власти представительного органа муниципального образования обуславливает статус членов этого органа как полномочных представителей населения, представителей власти на территории муниципального образования. Как представитель власти депутат действует в силу устанавливаемых государством гарантий его деятельности, а также (в ряде случаев) по прямому поручению представительного органа власти. Поэтому положение о депутате представительного органа муниципального образования как представителе власти должны найти свое закрепление в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме того, представляется целесообразным принять федеральный закон о статусе выборных лиц местного самоуправления, установив в нем, в частности, что депутаты несут уголовную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

⁵ Так, Закон Республики Адыгея от 29 апреля 2008 г. № 175 «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования» закрепляет в статье 7 право депутата требовать устранения нарушения закона, прав, свобод и законных интересов граждан от соответствующих органов местного самоуправления, организаций и их должностных лиц, которые обязаны незамедлительно принять меры по рассмотрению фактов нарушения закона, прав, свобод и законных интересов граждан и проинформировать депутата о результатах их рассмотрения. В случае необходимости депутат вправе вносить в соответствующие органы местного самоуправления, организации и их должностным лицам предложения об устранении выявленных недостатков, отмене незаконных решений, привлечении к ответственности лиц, допустивших нарушение. Согласно ст. 11 названного Закона невыполнение должностными лицами органа государственной власти, государственного органа, органа местного самоуправления, организации обязательных для исполнения в соответствии с настоящим Законом требований депутата либо создание препятствий в осуществлении его деятельности, а равно несоблюдение сроков предоставления ответов на депутатский запрос или на депутатское обращение влекут ответственность, предусмотренную законодательством. См. также: Закон Республики Тыва от 19 марта 2008 г. № 640 ВХ-2 «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Тыва» (ст. 5) и др.

Автор-составитель
раздела «Постскриптум»:

**Юрий Григорьевич
ШПАКОВСКИЙ,**

главный редактор
журнала «Вестник

Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА)»,

доктор юридических наук,
профессор

2 сентября 1818 г. Александр I издал Указ о создании особого заведения по изготовлению бумажных денег

После Отечественной войны 1812 г. Россию наводнили фальшивые ассигнации. Из-за этого за рубль ассигнациями давали всего 20 копеек золотом, что било по экономике России. Для исправления ситуации 2 сентября 1818 г. император Александр I издал Указ о создании особого заведения по изготовлению бумажных денег. В Положении о новом предприятии, которое входило в состав Министерства финансов,

говорилось: «Экспедиция заготовления государственных бумаг учреждается для изготовления как ассигнаций, так и всех прочих бумаг с государственным гербом».

Вскоре на Фонтанке была выстроена фабрика с бумагоделательным и типографскими отделениями, а каменный дом с двумя флигелями, который стоял на приобретенном участке, приспособили под жилье для работников (они принадлежали Экспедиции как крепостные). Уже через год фабрика начала давать первую продукцию, а к 1903 г. Экспедиция разрослась в городок с населением более десяти тысяч человек. Ассортимент производимой продукции был весьма разнообразен: бумажные деньги, облигации, векселя, акцизные бандероли, бланки патентов, паспортов и различных свидетельств, почтовые марки, акции, чеки, квитанции...

Для производства «государственной» бумаги шла отборная макулатура: высшие сорта пеньки и тряпья. В 1890 г. появилась даже испытательная лаборатория, где бумаги проверялись на растяжимость и разрыв. Экспедиция исправно работала в обе революции, сотрясавшие город Петра, ведь записано было в ее уставе, что она «обязана при всяких обстоятельствах действовать вне какой бы то ни было политики»... Работает она и по сей день. Только называется теперь по-другому: Главное управление производством государственных знаков, монет и орденов, а короче — АО «Гознак».



2 сентября 1945 г. подписан документ о капитуляции Японии

В 1945 г. на борту американского линкора «Миссури» представители Советского Союза, США, Великобритании, других государств подписали совместный документ о капитуляции Японии.

Подписание этого акта ознаменовало завершение Второй мировой войны на Тихом океане. 9 августа 1945 г. войска СССР провели Маньчжурскую стратегиче-

скую операцию с целью разгрома японской Квантунской армии, освобождения северо-восточных и северных провинций Китая (Маньчжурии и Внутренней Монголии), Ляодунского полуострова, Кореи, а также ликвидации крупной военно-экономической базы Японии. Советской авиации удалось нанести удар по японским военным объектам, районам сосредоточения войск, узлам связи и коммуникациям противника в приграничной зоне. Тихоокеанский флот, выйдя в Японское море, перерезал коммуникации, связывавшие Корею и Маньчжурию с Японией, и нанес авиацией и корабельной артиллерией удары по военно-морским базам противника. Такая мощная наступательная операция вынудила Японию капитулировать.

Окончательное завершение Второй мировой войны состоялось 2 сентября 1945 г. На борту американского флагманского линкора «Миссури», прибывшего в воды Токийского залива, Акт о безоговорочной капитуляции Японии был подписан министром иностранных дел Японии М. Сигемицу и начальником Генерального штаба генералом Й. Умедзу, а также советским генерал-лейтенантом К. Деревянко, генералом армии США Д. Макартуром и адмиралом флота Великобритании Б. Фрейзером. При подписании присутствовали также представители Франции, Нидерландов, Китая, Австралии, Новой Зеландии.

По условиям подписанного акта суверенитет Японии был ограничен островами Хонсю, Кюсю, Сикоку и Хоккайдо, а также менее крупными островами японского архипелага. Острова Итуруп, Кунашир, Шикотан и Хабомаи отходили Советскому Союзу. Помимо этого, согласно Акту, военные действия со стороны Японии прекращались немедленно, все японские и находившиеся под японским контролем вооруженные силы безоговорочно капитулировали; оружие, военное и гражданское имущество сохранялись без повреждения. Японскому правительству и генштабу предписывалось немедленно освободить союзных военнопленных.



Версальский мирный договор: Великобритания признала независимость США 3 сентября 1783 г.

Парижский мир, или Версальский мир, — система подписанных в Париже и Версале при посредничестве французского короля Людовика XVI договоров, завершивших Американскую войну за независимость между Великобританией, с одной стороны, и США, Францией, Испанией и Нидерландами — с другой.

Договор между США и Великобританией был подписан 3 сентября 1783 г. в гостинице Hotel d'York. С американской стороны договор подписали Бенджамин Франклин, Джон Адамс и Джон Джей, а с британской стороны — Дэвид Гартли. Документ был ратифицирован Конгрессом Конфедерации 14 января 1784 г. и королем Георгом III 9 апреля 1784 г. Обмен ратификационными грамотами состоялся в Париже 12 мая 1784 г.



Договор состоял из 10 статей:

1. Великобритания признавала Тринадцать колоний в качестве суверенных и независимых государств и отказывалась от каких-либо претензий на управление ими, их территорию и собственность.
2. Устанавливалась граница между США и Британской Северной Америкой.
3. США предоставлялось право рыболовства на Большой Ньюфаундлендской банке и в заливе Святого Лаврентия.
4. Признавались обязательства по выплате законно возникших долгов кредиторам обеих сторон.
5. Конгресс Конфедерации должен был «убедительно рекомендовать» штатам принять решения о выплате компенсаций за конфискованную собственность лоялистов.
6. США обязались предотвратить дальнейшую конфискацию собственности лоялистов.
7. Освобождались военнопленные обеих сторон, британская армия подлежала немедленному выводу с территории США, воздерживаясь от повреждения или вывоза американской собственности. Документы, архивы, записи и т.п., принадлежавшие штатам или их гражданам и оказавшиеся в распоряжении армии Великобритании, подлежали возврату владельцам.
8. Обе стороны получали вечный доступ к Миссисипи.
9. Территории, захваченные сторонами после подписания предварительного соглашения 30 ноября 1782 г., подлежали возврату без компенсации.
10. Ратификация договора должна была произойти в течение 6 месяцев после подписания.

На практике некоторые пункты этого договора были нарушены. Так, решения о выплате компенсаций лоялистам приняты не были, а их собственность продолжала конфисковываться, например в зачет долговых обязательств. Некоторые штаты приняли законы о запрете выплаты долгов британским подданным. Британские солдаты вывозили с собой чернокожих рабов.

5 сентября 1929 г. ЦК ВКП(б) принял постановление «О мерах по упорядочению управления производством и установлению единоначалия»



В 1929 г. ЦК ВКП(б) принял постановление «О мерах по упорядочению управления производством и установлению единоначалия».

Если раньше предприятием руководил треугольник (директор, секретарь парторганизации и председатель профкома), то теперь на первое место был выдвинут партийный секретарь: рабочего можно было уволить и без санкции профсоюза, а директор вынужден был согласовывать все производственные вопросы с партийным начальником. Кроме того, отныне руководящие должности мог занимать только член ВКП(б).

5 сентября 1929 г. Политбюро ЦК ВКП(б) утвердило проект постановления ЦК ВКП(б) «О мерах по упорядочению управления

производством и установлению единоначалия»; указало СТО и Госплану на необходимость увеличить в контрольных цифрах на 1929/30 г. ассигнования на капитальное строительство Уралнефти до 15 млн руб.

11 сентября 1929 г. ЦИК и СНК приняли постановление «Об установлении единой системы индустриально-технического образования». СНК принял постановление «О премировании за улучшения, достигнутые в порядке социалистического соревнования рабочих и служащих».

12 сентября Политбюро ЦК ВКП(б) обязало комиссию по переходу на непрерывное производство приступить к работе по наиболее неотложным вопросам, привлекая представителей низовых организаций.

13 сентября ЦИК принял постановление «По докладу Центральной комиссии содействия государственному кредиту и сберегательному делу при Президиуме ЦИК СССР».

17 сентября 1929 г. Политбюро ЦК ВКП(б) утвердило проект письма ЦК ВКП(б) партийным организациям в связи с переходом на непрерывное производство.

5 сентября 1698 г. — 321 год назад — Петр I установил налог на бороды

С самого начала своего правления Петр I взял курс на сближение с Западом. Наглядным образом это проявилось в заботах царя о том, чтобы русские люди и внешне облик должны напоминать жителей Европы. Начало преобразению русского человека в европейца положило возвращение Петра I в Москву из первого путешествия по Европе.

В августе 1698 г., на следующий день после прибытия из-за границы, 26-летний царь Петр Алексеевич в собрании бояр велел принести ножницы и собственноручно и публично лишил бороды нескольких бояр знатных родов. Бояре были шокированы выходкой царя, от их солидности и суровости не осталось и следа. Позже Петр неоднократно проделывал подобную операцию.

Однако новые порядки приживались с трудом. Царя осуждали, его новшество не принимали; были и такие, кто, расставшись с бородой, кончал жизнь самоубийством. По всей России роптали, ведь считалось, что бритье бороды — грех, а священники отказывали в благословении безбородому. В действиях Петра бояре усматривали покушение на сами устои русской жизни и упорствовали в бритье бород.

В связи с этим 5 сентября 1698 г. Петр I установил налог на бороды, дабы все же привить своим подданным моду, принятую в других европейских странах. Для контроля был введен и специальный металлический жетон — бородовой знак, представлявший своего рода квитанцию об уплате денег за ношение бороды. Уже к концу этого же года требование брить бороду было распространено на основные группы городского населения; была определена и штрафная сумма за неисполнение распоряжения.

А согласно указу 1705 г. все мужское население страны, за исключением священников, монахов и крестьян, было обязано брить бороды и усы. Налог за



Бородовой знак — своего рода квитанция об уплате налога за ношение бороды



ношение бороды был увеличен в зависимости от сословной принадлежности и имущественного положения человека.

Устанавливалось четыре разряда пошлыны: с царедворцев, городских дворян, чиновников — по 600 рублей в год (огромные по тому времени деньги); с купцов — по 100 рублей в год; с посадских людей — по 60 рублей в год; со слуг, ямщиков и всяких чинов московских жителей — по 30 рублей ежегодно. Крестьяне пошлиной не облагались, но каждый раз при въезде в город взималось по 1 копейке «с бороды». Отменена пошлина была лишь в 1772 г.

В Петербурге создано императорское Русское военно-историческое общество



Предложение объединить русских военных историков в общество высказывалось еще во второй половине XIX в., однако идея так и не получила одобрения «в верхах». Первый решительный практический шаг к созданию общества был сделан в марте 1907 г. генералом А. З., который пригласил военных историков и лиц, интересующихся этим вопросом, явиться на организационное заседание будущего ИРВИО.

27 августа (9 сентября) 1907 г. в Петербурге был утвержден Устав Русского военно-исторического общества. В конце сентября император Николай II принял пост почетного председателя общества и разрешил ему именоваться Императорским (ИРВО). Целью общества являлось изучение военно-исторического прошлого русского народа во всех его проявлениях, а деятельность заключалась в исследовании древних русских крепостей, полей древних битв, издании архивного материала, охране и реставрации памятников военной истории. Заседания проходили в здании Артиллерийского музея (ныне Военно-исторический музей).

Руководил обществом совет, состоявший из 12 человек, избиравшихся закрытым голосованием на общем собрании. Председателем совета был генерал Дмитрий Антонович Скалон. Первым товарищем председателя совета был Александр Захарович Мышлаевский, а затем — генерал Николай Петрович Михневич. Оба они совмещали указанный выборный пост с должностью начальника Главного штаба, что обеспечивало официальные и неофициальные связи общества.

Денежное обеспечение деятельности общества слагалось из ежегодных членских взносов (5 рублей для действительных членов, 3 рубля для членов-сотрудников), частных пожертвований, доходов от изданий и пособий казны.

Периодическим органом был ежемесячный «Журнал императорского Русского военно-исторического общества». Общество выпускало также «Труды императорского Русского военно-исторического общества» (1909—1912) и «Записки разряда военной археологии и археографии» (1911—1914).

Большое место в практической деятельности общества занимали вопросы пропаганды и увековечивания русской военной славы. При участии ИРВИО были сооружены памятники Суворову в Измаиле и Рымнике, Скобелеву — в Москве, Петру I — в Кексгольме, Кутузову — близ селения Шумы (Крым), Барклаю-де-Толли — в Риге.

Общество просуществовало до 1914 г.

13 сентября 1965 г. приняли постановление о бесплатной выдаче молока рабочим и служащим

В 1965 г. Совет министров СССР принял постановление о бесплатной выдаче молока рабочим и служащим, занятым на предприятиях с вредными условиями труда.

В то время в стране бурно развивались химическая и нефтеперерабатывающая промышленность, причем темпы сооружения очередных флагманов индустрии значительно превышали темпы ввода в строй очистных сооружений. Миллионы советских людей ежедневно знакомились с чудесами «большой химии», не имея представления об истинном ущербе для своего здоровья. Укреплять силы трудящихся власти решили бесплатным молоком.



15 сентября 1935 г. Гитлер объявил о принятии антиеврейских законов

15 сентября 1935 г. Гитлер объявил о принятии антиеврейских законов. Антисемитизм лежал в основе программы НСДАП. Из первых 8 пунктов программы половина была направлена против евреев. В случае прихода к власти нацисты обещали лишить их гражданских и имущественных прав, добиться запрета на политическую деятельность; изгнать из страны. Главным лозунгом партии было то, что во всех бедах Германии (Версальский мирный договор, экономический кризис, политические проблемы) виноваты евреи, которые в ту пору были самым крупным национальным меньшинством в Германии.

Парадокс заключался в том, что евреи этой страны были едва ли не самыми эмансипированными в Европе. Они были далеки от иудаизма; считали немецкий язык родным; охотно вступали в межнациональные браки. Многие еврейские ученые, писатели, деятели искусства и спорта принесли Германии мировую славу.

И вот в 1933 г. Гитлер приходит к власти, а вместе с ним устанавливается власть НСДАП. 1 апреля того же года нацисты провели бойкот еврейских магазинов и товаров. Он не принес результатов, так как неясно было само определение «еврей».

В 1934—1935 гг. Гитлер реализовал одно из своих основных программных положений: преследование евреев должно носить не стихийный характер, а основываться на законодательной базе. Иногда этот период называют «бюрократическим антисемитизмом».

Первоначально евреи получили статус «неарийцев» и были изгнаны с государственной службы. В этот момент законодатель оставлял возможность евреям, имевшим заслуги перед Германией, сохранять свое служебное положение. Не покушался он и на имущественные права евреев. Одно из главных направлений преследований еврейского населения коснулось их личных прав. Были сначала ограничены, а затем категорически запрещены не только браки, но и личные отношения евреев с «арийцами».





Знаменитые антиеврейские законы были приняты в 1935 г. в Нюрнберге на съезде нацистской партии. Спустя два месяца поправки к ним внесли ясность в формулировки законов. Было дано официальное определение, что евреем является внук как минимум трех еврейских дедушек и бабушек из четырех. Евреем считался и внук двух предков из четырех, если он состоял в браке с евреем (еврейкой); исповедовал иудаизм; обладал ярко выраженной еврейской внешностью. Евреи были лишены гражданства Рейха. Фактически они были лишены всех гражданских прав. Один из законов — «О защите немецкой чести и немецкой крови» — запрещал не только браки, но и любые половые контакты арийцев с евреями.

Вместе с тем евреи сохраняли права немецких подданных: они должны были платить налоги и имели возможность для создания своих общественных организаций и учебных заведений. Огостеневшая антиеврейская пропаганда несколько стихла в период проведения в Берлине в 1936 г. Олимпийских игр.

В середине 1938 г. было принято решение депортировать 17 000 человек, въехавших в Германию после Первой мировой. Сын одного из депортированных застрелил немецкого дипломата в Париже. Спустя несколько дней — в ночь с 9 на 10 ноября 1938 г. — по всей Германии и Австрии прокатились антиеврейские погромы. Они санкционировались гестапо, полиция оставалась безучастной. Были сожжены и разрушены почти все синагоги Рейха; погибло около 100 евреев.

Именно «хрустальная ночь» стала отправной точкой в деле физического уничтожения евреев. Тысячи людей вскоре заключили в концлагеря; еврейскую общину заставили выплатить контрибуцию в размере 1 млрд марок на покрытие расходов страховых компаний. В начале 1939 г. власти начали поиск путей для насильственной депортации евреев Рейха.

Но на деле лишь осенью 1941 г. евреи Рейха были обозначены желтыми шестиконечными звездами. По мере захвата Германией других стран евреи под-

вергались в них преследованиям в зависимости от местных инициатив и оказываемого немецкого давления. План полного уничтожения евреев, видимо, оформился к началу войны с Советским Союзом. Евреи Советского Союза при этом подлежали истреблению в первую очередь как «носители большевизма». В 1942 г. было уничтожено большинство евреев Восточной и Центральной Европы, а также и значительная часть евреев Западной Европы. Оценки числа жертв среди евреев составляли от 4,2 млн до 8 млн человек. Число «шесть миллионов человек» закреплено в приговорах Нюрнбергского процесса.

17 сентября 1941 г. принято постановление «О всеобщем обязательном обучении военному делу граждан СССР»

В 1941 г. Государственный комитет обороны принял постановление «О всеобщем обязательном обучении военному делу граждан СССР».

С 1 октября 1941 г. обучению, которое строилось по территориально-производственному принципу без отрыва от производства, подлежали все граждане мужского пола от 16 до 50 лет. Занятия проводились по 110-часовой программе, позволявшей получить военные знания и овладеть практическими навыками в объеме подготовки одиночного бойца. В зависимости от числа обучавшихся на данном военно-учебном пункте личный состав сводился во взводы, роты, батальоны и полки. В системе Всевобуча готовились бойцы-специалисты: истребители танков, снайперы, автоматчики, пулеметчики и т.д. Хотя постановление обязывало к обучению только мужчин, активно участвовали в овладении военными знаниями и женщины.

Специальные подразделения, созданные из девушек-комсомолок, подготовили 214 тыс. специалистов различных воинских профессий. Всевобуч стал одним из мощных источников пополнения войск резервами. Уже к 1 декабря 1941 г. план обучения военнообязанных только по 10 военным округам был выполнен на 362 %. Всего за годы войны общее число граждан, охваченных всеобщим военным обучением, составило 9 млн 862 тыс. человек, что почти в полтора раза превышает численность действующей армии вместе с резервами Ставки (по состоянию на начало 1944 г.). Подлинно массовая подготовка боевых резервов для Вооруженных Сил явилась одним из важнейших факторов великой Победы.



18 сентября 1925 г. появился закон об обязательной военной службе



В 1925 г. за подписью Председателя ЦИК СССР Михаила Ивановича Калинина появился первый в советской истории закон об обязательной военной службе.

«Забривая» молодежь под ружье, большевики ссылались на международное положение. К 1925 г. мечта о мировой революции сменилась разговорами о построении социализма в одной отдельно взятой стране, для чего нужна была громадная армия. Пацифистские мотивы, свойственные Ленину и его соратникам в годы Первой мировой войны и во многом облегчившие им путь к власти, сменились привычной для империи милитаристской риторикой.

Воевать, как не раз бывало в русской истории, предпочитали не умением, а числом. И в конце 1920-х, и в 1930-е гг. уровень подготовки красноармейцев оставался достаточно низким.

В сентябре 1878 г. в Петербурге открылись Бестужевские курсы — первый в России женский университет.

20 сентября 1878 г. в Санкт-Петербурге в качестве частного учебного заведения открылись Высшие женские (Бестужевские) курсы.

Их организаторами были известные общественные деятели и ученые, профессора Санкт-Петербургского университета А. Н. Бекетов, Д. И. Менделеев, И. М. Сеченов, А. М. Бутлеров, К. Н. Бестужев-Рюмин, а также лидеры женского движения А. П. Философова, Н. В. Стасова, О. А. Мордвинова, В. П. Тарновская, Н. А. Белозерская, Е. И. Конради, М. А. Менжинская.

В ходе борьбы за доступ женщин к высшему образованию в 1850—1870-х гг. в Петербурге открывались различные общественные организации, публичные курсы и лекции. Все они разрешались министерскими чиновниками с большой неохотой, а также без выделения каких-либо государственных дотаций и не давали никаких прав окончившим их лицам. Еще в 1850-х гг. в Петербургском университете появились первые вольнослушательницы. В 1869 г. были открыты первые высшие женские курсы — Аларчинские в Петербурге и Лубянские в Москве. В 1870 г. в Петербурге были организованы Владимирские курсы — публичные лекции для мужчин и женщин. В 1872 г. для образования акушерок были открыты курсы при Медико-хирургической академии, переименованные в 1876 г. в Высшие врачебные курсы.

Наконец, 20 сентября (2 октября) 1878 г. в Санкт-Петербурге в здании Александровской гимназии на Гороховой улице состоялось торжественное открытие первого высшего учебного заведения для женщин в России — Высших женских курсов. Первым директором курсов был назначен историк К. Н. Бестужев-Рюмин; в его честь курсы получили неофициальное название «Бестужевские».

Будучи частным учебным заведением, курсы получали лишь по 3 тыс. рублей в год в виде пособия от Министерства народного просвещения и Санкт-Петербургской городской думы и финансировались главным образом за счет



специально созданного Общества для доставления средств Высшим женским курсам. Основным доходом общества была плата за обучение. Члены общества, работавшие на курсах, считались общественными деятелями и не получали жалованья.

В 1885 г. для Высших женских курсов (ВЖК) на 10-й линии Васильевского острова было построено собственное здание по проекту академика архитектуры А. Ф. Красовского при участии В. Р. Курзанова. В дальнейшем здание ВЖК стало разрастаться за счет пристраивания к главному зданию флигелей и корпусов.

С 1889 г. в связи с уходом с курсов К. Н. Бестужева-Рюмина курсы стали именоваться Санкт-Петербургскими Высшими женскими курсами (неофициальное их название — Бестужевские — сохранилось без изменений).

На курсах существовало три факультета: историко-филологический, физико-математический (первоначально разделенный на физико-математическое и специально-математическое отделения) и юридический (открыт в 1906 г.).

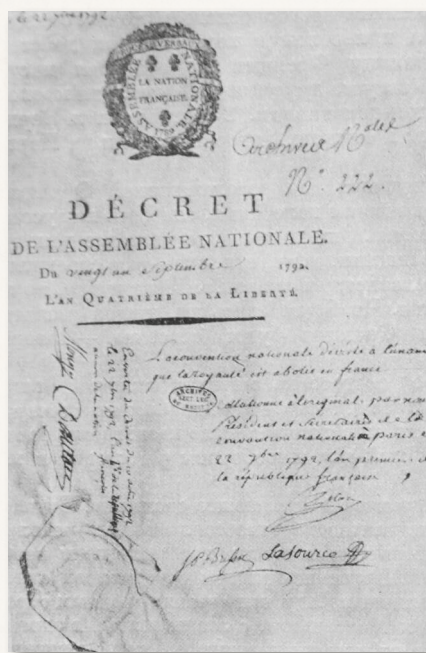
После революции 1905 г. ВЖК получили автономию. Совету профессоров было разрешено выбирать директора из своей среды. Был реорганизован и учебный процесс. На Бестужевских курсах была введена новая система, названная предметной, позволившая слушательницам выбирать по желанию лекционные курсы, а преподавателям — разнообразить и расширить систему практических занятий и курсов. В 1910 г. Государственный совет признал Петербургские Высшие женские (Бестужевские) курсы высшим учебным заведением с объемом преподавания, равным университету. Свидетельства об окончании ВЖК были приравнены к дипломам университета.

Высшие женские курсы просуществовали 40 лет, с 1878 по 1918 г., а в 1918 г., в качестве Третьего Петроградского университета, были слиты с Первым Петроградским университетом.



За 32 выпуска Высшие женские (Бестужевские) курсы окончило около 6 тыс. 933 человек. Наибольшее количество выпускниц было на историко-филологическом факультете — 4 тыс. 311, физико-математический факультет окончило 2 тыс. 385 человек и юридический — 237. Основная часть выпускниц посвятила себя преподавательской деятельности, многие работали в библиотеках и других просветительских учреждениях. Из рядов бестужевок вышло немало выдающихся ученых, писательниц, деятелей общественного движения.

Бестужевские курсы вошли в историю русского просвещения как первое высшее женское учебное заведение университетского типа.



21 сентября 1792 г. в революционном Париже открылся новоизбранный Национальный конвент

В 1792 г. в революционном Париже открылся новоизбранный Национальный конвент. Первым делом он упразднил монархию. Бывший король Людовик XVI номинально стал обыкновенным «гражданином Луи Капетом».

В декабре экс-король, предчувствуя свою судьбу, писал своему адвокату: «Я не предаюсь самообману: неблагодарные, которые лишили меня трона, не остановятся на полпути. Им пришлось бы слишком часто краснеть, постоянно видя у себя перед глазами свою жертву. Меня ожидает судьба Карла I, моя кровь прольется, и я буду наказан за то, что никогда не проливал крови». И это — сущая правда: Людовик XVI был тихим человеком, никогда не преследовавшим своих политических противников.

Декрет Конвента о ликвидации королевской власти

В день победы при Вальми в Париже открылись заседания Национального конвента, избранного на основе всеобщего избирательного права.

В Конвенте было 750 депутатов. 165 из них принадлежали к жирондистам, около 100 — к якобинцам.

Париж избрал своими депутатами только якобинцев, в том числе Робеспьера, Марата и Дантона.

Остальные депутаты не примыкали ни к одной партии — их иронически прозвали «равниной» или «болотом».

Первыми актами Конвента были декреты об упразднении монархии и установлении во Франции республики, воспринятые народом с величайшим удовлетворением.

С первых же дней как в самом Конвенте, так и за его пределами завязалась борьба между жирондистами и якобинцами.

Хотя жирондисты не участвовали в восстании 10 августа и народное восстание победило вопреки им, они стали теперь правящей партией. В их руках находился Временный исполнительный совет, к ним перешла на первых порах руководящая роль и в Конвенте.

Жирондисты представляли те слои торгово-промышленной и землевладельческой буржуазии, которые уже успели добиться осуществления своих основных экономических и политических требований. Жирондисты боялись народных масс, не хотели дальнейшего развития революции, пытались остановить, затормозить ее, ограничить достигнутыми пределами.

Якобинцы же отражали интересы революционно-демократической, главным образом мелкой, буржуазии, которая в блоке с широкими народными массами города и деревни стремилась развивать революцию дальше. Сила якобинцев — этих передовых буржуазных революционеров — состояла в том, что они не боялись народа, а опирались на него и смело возглавляли его борьбу за дальнейшее углубление революции. Как указывал В. И. Ленин, в период Французской революции конца XVIII в. «мелкие буржуа могли еще быть великими революционерами».

27 сентября 1938 г. Сергей Павлович Королев был осужден на 10 лет заключения

Летом 1938 г. начальник отдела ракетных летательных систем московского Ракетного научно-исследовательского института 31-летний Сергей Павлович Королев был арестован по печально знаменитой 58-й статье как участник контрреволюционной троцкистской организации, якобы действующей внутри РНИИ, а также за срыв сдачи новых образцов вооружения, ранее по «делу РНИИ» подверглись аресту Клейменов, Лангемак, Глушко.

Председательствовал на заседании Военной коллегии Верховного суда армяноюрисист Василий Ульрих, через руки которого прошли десятки тысяч репрессированных, а 27 сентября 1938 г. Сергей Королев был приговорен к 10 годам заключения и отправлен на Колыму.

Осенью 1940 г. Королев был переведен в новое место заключения — московскую спецтюрьму НКВД, где под руководством Туполева, также заключенного, принимал активное участие в создании бомбардировщиков Пе-2 и Ту-2 и одновременно разрабатывал проекты управляемой аэроторпеды и нового варианта ракетного перехватчика.

Это послужило причиной для перевода Королева в 1942 г. в другое КБ тюремного типа при Казанском авиазаводе, где велись работы над ракетными двигателями новых типов с целью применения их в авиации. Королев со свойственным ему энтузиазмом отдавался этой работе. Он был освобожден в 1944 г. и реабилитирован в апреле 1957 г.

Но арест и пребывание в ГУЛАГе навсегда заразили Королева пессимистическим отношением к окружающей действительности. По воспоминаниям близких знавших его людей, любимой поговоркой Сергея Павловича была фраза «Шлепнут без некролога».



27 сентября 1965 г. было принято решение о проведении масштабной реформы промышленности



В 1965 г. в Кремле начал работу пленум ЦК КПСС, на котором было принято решение о проведении масштабной реформы промышленности.

Инициатором перемен был Председатель Совета Министров СССР Алексей Косыгин. Он стремился избавиться от экономических несуразностей времен Хрущева: совнархозы были упразднены и восстановлена отраслевая система управления производством. По инициативе Косыгина впервые в истории советской экономики в основу реформы были положены методы экономического стимулирования.

Реформаторы были убеждены в том, что советская экономика может и должна быть эффективной. Однако теоретические выкладки не учитывали сопротивления партийной и хозяйственной бюрократии, которая в случае удачного проведения преобразований становилась ненужной.

Идеологи во главе с Михаилом Суловым доложили Брежневу, что введение хозрасчета и подобных новаций разрушит стабильность общества. В итоге косыгинская реформа выдохлась, едва стартовав: уже в начале 1970-х гг. экономическая политика Кремля вернулась на рельсы, проложенные еще Сталиным: приоритетное развитие ВПК и тяжелой индустрии. Косыгин оставался премьером еще 15 лет, вплоть до осени 1980 г., но в 1970-е он уже не выдвигал никаких реформаторских проектов.

29 сентября 1922 г. из Петрограда вышел первый «Философский пароход»

В мае 1922 г. В. И. Ленин предложил заменить применение смертной казни для активно выступающих против советской власти высылкой за границу.

Тогда же он в своем письме Ф. Э. Дзержинскому высказал мысль, что журнал «Экономист» — «явный центр белогвардейцев... Все это явные контрреволюцио-



неры, пособники Антанты, организация ее слуг и шпионов и растлителей учащейся молодежи. Надо поставить дело так, чтобы этих военных шпионов изловить и излавливать постоянно и систематически и высылать за границу».

Л. Д. Троцкий так прокомментировал эту акцию: «Мы этих людей выслали потому, что расстрелять их не было повода, а терпеть было невозможно».

На двух пароходах тогда уместились почти все русские философы. 29 сентября на борту парохода «Обербургомистр Хакен» уплыли в Германию Н. А. Бердяев, С. Л. Франк, И. А. Ильин, С. Е. Трубецкой, Б. П. Вышеславцев, М. А. Осоргин и многие другие. Через полтора месяца пароход «Пруссия» увез Н. О. Лосского, Л. П. Карсавина, И. И. Лапшина, А. А. Кизеветтера. Еще раньше в Ригу были депортированы философы П. А. Сорокин и Ф. А. Степун, а историк А. В. Флоровский — в Константинополь.

Акция принудительной высылки лучшей части отечественной интеллигенции ознаменовала не столько начало политических репрессий, сколько раскол внутри русской культуры. С момента, как пароход «Пруссия» отправился в свой исторический рейс, русская мысль перестала быть единым феноменом, культурным событием — она трагически разделилась на русское зарубежье и Россию советскую. Поразительно точно описал ситуацию Н. О. Лосский: «Германия — все же не Сибирь, но как же чудовищно трудно было оторваться от корней, от самой своей сути, которая умещалась в одном коротком слове — Россия». Те же, кто остался, кто не был предан своей страной, предвидели ужасные последствия высылки: «Страна, лишившись своей интеллигенции, двигается вспять, — писал Максим Горький, — без творцов русской науки и культуры нельзя жить, как нельзя жить без души».

Спустя много лет это драматическое событие получило символическое название «философские пароходы». Тем самым авторы данного термина хотели подчеркнуть огромный вклад, который внесли высланные философы в воспитание нового поколения русской эмиграции, в мировую и отечественную философскую мысль. Размышляя о феномене «философского парохода» стóит обратить внимание на характерную деталь в судьбе «изгнанников идеи»: «В отличие от писателей, известность которых фактически не выходила за круг эмиграции, работы русских философов получили в Западной Европе широкое распространение. Их знали не только в русских кварталах Берлина и Парижа — они сделались величинами мирового масштаба, а русская философская мысль благодаря их трудам стала частью философской культуры человечества».



Памятная плита на набережной Шмидта, Санкт-Петербург

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)
ПИ № ФС77-67361 от 5 октября 2016 г.

ISSN 2311-5998

Свободная цена.

Подписка на журнал возможна с любого месяца.
Распространяется через объединенный каталог «Пресса России»
и интернет-каталог агентства «Книга-Сервис».
Подписной индекс — 40650.

При использовании опубликованных материалов журнала ссылка
на «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» обязательна.
Перепечатка допускается только по согласованию с редакцией.
Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикаций.
Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.

Редактор *Л. А. Мункуева.*
Корректор *А. Б. Рыбакова.*
Компьютерная верстка *Д. А. Беляков.*

Отпечатано в типографии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



ISSN 2311-5998

